



Nr ewid. 38/2014/P/13/157/LLU

Informacja o wynikach kontroli

Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008 – 2013

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008 – 2013

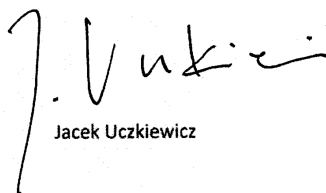
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie:



Edward Lis

Akceptuję:

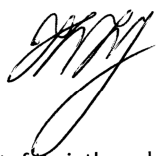
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia

18.08.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	5
1.1	Uzasadnienie podjęcia kontroli.....	5
1.2	Założenia kontroli	5
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1	Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2	Synteza ustaleń kontroli	9
2.3	Uwagi końcowe i wnioski	13
3.	INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	15
3.1	Uwarunkowania kontrolowanej działalności.....	15
3.2	Wyniki kontroli.....	17
3.2.1	Urzędy wojewódzkie	17
3.2.2	Centrala Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad	36
3.2.3	Oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.....	47
4.	INFORMACJE DODATKOWE	69
4.1	Przygotowanie kontroli	69
4.2	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	69
4.3	Finansowe rezultaty kontroli	72
5.	ZAŁĄCZNIKI	73
5.1	Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami	73
5.2	Załącznik 2. Charakterystyka stanu prawnego	74
5.3	Załącznik 3. Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	82
5.4	Załącznik 4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	83

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, centralny urząd administracji rządowej, przy pomocy którego Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania. GDDKiA wykonuje zadania zarządu dróg krajowych.
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych, zarządca dróg krajowych.
KFD	Krajowy Fundusz Drogowy.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
MOP	Miejsce obsługi podróżnych. Droga w zależności od potrzeb i kategorii powinna być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. Zalicza się do nich m.in. MOP-y, które w zależności od kategorii mają różne wyposażenie i pełnią różne funkcje – wypoczynkowe i usługowe.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli.
Pas drogowy	Wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.
PBDK	Program Budowy Dróg Krajowych – wieloletni rządowy programy budowy dróg krajowych.
PBDK 2008–2012	„Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 163/2007 z 25 września 2007 r.
PBDK 2011–2015	„Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 10/2011 z 25 stycznia 2011 r. (zastąpił PBDK 2008–2012).
PoliŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.
PTU	Podatek od towarów i usług (nazywany także – VAT).
Resztówka	Pojęcie używane w tym opracowaniu na oznaczenie części nieruchomości pozostającej we władaniu dotychczasowego właściciela, po wydzieleniu i przejęciu na cele budowy drogi jej części położonej w pasie drogowym.
ULD	Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi, w odniesieniu do dróg krajowych wydawana przez wojewodę na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA., na podstawie przepisów u.i.d. obowiązujących do 9 września 2008 r.
Ustawa o drogach publicznych /lub u.d.p./	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
Ustawa o gospodarce nieruchomościami /lub u.g.n./	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.).
Ustawa o inwestycjach drogowych /lub u.i.d./	Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
ZRID	Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w odniesieniu do dróg krajowych wydawana przez wojewodę na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA, na podstawie przepisów u.i.d. obowiązujących od 10 września 2008 r.

1. WPROWADZENIE

1.1 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola nabywania przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi objęte rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013 została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli¹, w ramach realizacji jednego z priorytetów działalności kontrolnej przewidzianych w Planie pracy NIK na 2013 r., pn.: *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Przeprowadzenie tej kontroli uzasadniały docierające do NIK sygnały świadczące o tym, że pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby PBDK, w oparciu o procedury szczególne ustanowione w ustawie o inwestycjach drogowych, może prowadzić do naruszania konstytucyjnie chronionych praw obywateli². Realizacja celów kontroli wiązała się ze sprawdzeniem prawidłowości działań wojewodów oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sytuacjach, które dopuszczają arbitralność ich rozstrzygnięć z uwagi na dobro interesu publicznego. Takie sytuacje mają miejsce przy przejmowaniu przez Skarb Państwa od obywateli własności nieruchomości potrzebnych pod budowę dróg krajowych.

Z uwagi na skalę prowadzonych inwestycji drogowych, zagadnienia związane z realizacją PBDK dotyczą bezpośrednio wielu obywateli i są przedmiotem stałego zainteresowania parlamentarzystów oraz mediów. W okresie objętym kontrolą do NIK wpływały skargi związane z tą problematyką oraz prośby o interwencje. Dotyczyły one głównie kwestionowania zatwierdzonego do realizacji wariantu przebiegu trasy drogi oraz zbyt niskiej – zdaniem osób wywłaszczonych – wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi przez Skarb Państwa, a także długiego oczekiwania na jego wypłacenie.

1.2 Założenia kontroli

Temat i numer kontroli

Nabywanie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe objęte Programem Budowy Dróg Krajowych w latach 2008–2013 (kontrola nr P/13/157).

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena, czy wojewodowie oraz Generalny Dyrektor DKiA przestrzegali, przy wykonywaniu zadań związanych z pozyskaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg objętych PBDK, praw obywateli związanych z przejściem ich własności na cele publiczne? W szczególności prawa do otrzymania słusznego odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa, ustalonego w rzetelnie przeprowadzonym postępowaniu i wypłaconego bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 11 podmiotach:

- w pięciu urzędach wojewódzkich (Lubelskim UW, Podkarpackim UW, Świętokrzyskim UW, Wielkopolskim UW i Mazowieckim UW),
- w Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie oraz w pięciu oddziałach terenowych GDDKiA (oddziały w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie).

¹ Art. 6 ust. 1 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² W Polsce własność jest objęta konstytucyjną ochroną. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Zakres przedmiotowy kontroli

W urzędach wojewódzkich zbadano postępowania administracyjne związane z przejmowaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi krajowe oraz z ustaleniem odszkodowań za te nieruchomości.

W GDDKiA sprawdzono nabywanie nieruchomości pod drogi krajowe w trybie cywilnoprawnym (na podstawie umowy), a także reprezentowanie Skarbu Państwa w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach administracyjnych związanych z przejmowaniem nieruchomości na te cele w trybie wywłaszczenia lub z mocy prawa oraz z ustalaniem odszkodowań należnych ich właścicielom z tego tytułu. Badano ponadto realizację innych niż prawo do słusznego odszkodowania, praw właścicieli nieruchomości przejętych pod drogi, w tym załatwianie roszczeń o nabycie przez Skarb Państwa tzw. „resztówek”.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2008–2013 (do czasu zakończenia badań w kontrolowanej jednostce). Zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2008 r. obejmowano prowadzonymi badaniami, gdy było to niezbędne dla rzetelnego wyjaśnienia kontrolowanych zagadnień.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 29 sierpnia 2013 r. do 10 stycznia 2014 r.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrole w urzędach wojewódzkich oraz w jednostkach organizacyjnych GDDKiA przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 tej ustawy).

Kontrole zostały przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*³.

³ *Standardy kontroli NIK* dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

2.1.1 Wojewodowie oraz Generalny Dyrektor DKiA zapewnili w latach 2008–2013 skuteczne przejmowanie przez Skarb Państwa nieruchomości niezbędnych do realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych. Pozyskanie praw do nieruchomości nie stanowiło w tym okresie istotnej bariery w realizacji projektów drogowych przewidzianych w PBDK. Było to możliwe dzięki specjalnym regulacjom prawnym wprowadzonym od 16 grudnia 2006 r. w ustawie o inwestycjach drogowych, które umożliwiły inwestorom publicznym nabycie – z mocy prawa – własności nieruchomości położonych w pasie drogowym oraz sprawne ich objęcie w posiadanie i zadysponowanie na potrzeby robót budowlanych. Szczególne procedury ustanowione w tej ustawie ułatwiły wprawdzie pozyskanie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, ale także zwiększyły ryzyko naruszania przez organy administracji publicznej stosujące te procedury, praw obywateli pozbawionych ich własności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ nieprzestrzeganie przez wojewodów oraz Generalnego Dyrektora DKiA praw obywateli, wynikających z przejęcia przez Skarb Państwa ich własności na cele publiczne, przy wykonywaniu zadań związanych z pozyskaniem nieruchomości pod inwestycje drogowe objęte PBDK. Do naruszeń tych praw dochodziło w związku z:

- **niedotrzymaniem przez wojewodów określonych przez ustawodawcę terminów⁵ do wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania należnego właścicielowi nieruchomości przejętej pod budowę drogi. Ze zwłoką wszczynano postępowania w tych sprawach, a także prowadzono je przewlekłe. Czynności wymagane dla pozyskania podstawowych dowodów niezbędnych do przygotowania rozstrzygnięć, np. zlecenie sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości, podejmowano nawet po upływie kilku miesięcy od ustawowych terminów wydania decyzji. Przewlekłe ustalanie wysokości odszkodowania prowadziło do naruszania prawa osób wywłaszczonych do niezwłocznego otrzymania słusznego odszkodowania⁶. Brak decyzji wojewody opóźniał bowiem wypłatę przez GDDKiA kwot należnych tym osobom; [str.: 18–19, 28–32]**
- **nierzetelną weryfikacją przez służby wojewodów operatów szacunkowych nieruchomości, stanowiących podstawowy dowód w postępowaniach administracyjnych mających na celu ustalenie wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe. Od prawidłowego określenia rynkowej wartości nieruchomości przejętej na cele publiczne – przez rzeczoznawcę majątkowego w sporządzonym operacie szacunkowym – zależy w znacznej mierze ustalenie przez wojewodę odszkodowania na poziomie spełniającym konstytucyjne wymogi słusznej rekompensaty za wywłaszczenie. Przy odbiorze operatów od wykonawców sprawdzano przede wszystkim, czy spełniają one podstawowe formalne wymogi stawiane tego rodzaju opracowaniom. W prowadzonych postępowaniach odszkodowawczych nie dokonywano**

⁴ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Od 10 września 2008 r. w ustawie o inwestycjach drogowych wprowadzono art. 12 ust. 4b stanowiący, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Dodatkowo od 25 lutego 2013 r. obowiązuje przepis u.i.d. (art. 12 ust. 4g) stanowiący, że jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, to decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID takiego rygoru.

⁶ W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka (ETPC) oraz Trybunału Konstytucyjnego RP (TK) przyjęto, że zasada słuszności odszkodowania znajduje wyraz nie tylko we właściwym ustaleniu jego kwoty, lecz także w sprawie przeprowadzonym postępowaniu i jego zapłacie w rozsądnym terminie (zob. uzasadnienie prawne wyroku TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99; LEX 39993).

rzetelnej oceny wartości dowodowej tych opracowań⁷. W konsekwencji, istotne błędy merytoryczne występujące w operatach szacunkowych powodowały nieprawidłowe ustalenie wysokości odszkodowania i stwarzały podstawy do skutecznego zaskarżenia decyzji wydanych przez wojewodów w tych sprawach; [str. 32–34]

- przewlekłym rozstrzygnięciem przez GDDKiA o uwzględnieniu lub odrzuceniu roszczeń dotyczących wykupu przez Skarb Państwa tzw. resztówek, zgłaszanych przez właścicieli nieruchomości przejętych w części pod drogi krajowe. Skutkowało to długotrwałym oczekiwaniem właścicieli resztówek na zajęcie przez zarządcę dróg krajowych stanowiska, co do uznania lub oddalenia roszczenia powstałego w związku z ingerencją państwa w prawo własności, spowodowaną realizacją celu publicznego. Roszczenia te są narzędziem realizacji jednego z praw⁸ właścicieli nieruchomości przejętych pod inwestycje drogowe, jednak do jego wyegzekwowania konieczne jest uznanie roszczenia przez GDDKiA lub uzyskanie wyroku sądu korzystnego dla właściciela resztówki, w razie odmowy uznania takiego roszczenia. [str. 58–62]

2.1.2 NIK ocenia pozytywnie pozyskiwanie przez skontrolowane oddziały GDDKiA nieruchomości pod drogi krajowe w oparciu o umowy zawierane z ich właścicielami, zgodnie z procedurami obowiązującymi do 15 grudnia 2006 r. W okresie objętym kontrolą było to możliwe w odniesieniu do części realizowanych zadań inwestycyjnych, na podstawie przepisów przejściowych⁹ ustaw zmieniających ustawę o inwestycjach drogowych. Ten tryb przejmowania nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe umożliwiał osobom zmuszonym do ich przekazania na cele publiczne bardziej skuteczną ochronę swoich interesów majątkowych, szczególnie poprzez prowadzenie rokowań z GDDKiA w sprawie warunków nabycia przez Skarb Państwa tych nieruchomości. [str. 49-51]

Jeżeli nie doszło do zawarcia umowy pomiędzy GDDKiA i właścicielem nieruchomości położonej w pasie drogowym, dotyczącej jej nabycia na cele publiczne, zarządca dróg krajowych występował do wojewody z wnioskiem o wywłaszczenie takiej nieruchomości w trybie administracyjnym, pod budowę drogi (art. 15 i art. 16 ust. 1 u.i.d. w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.). [str. 52]

W latach 2008 – 2013, w urzędach wojewódzkich część spraw związanych z przejmowaniem nieruchomości pod drogi krajowe nadal prowadzono według procedur obowiązujących do 15 grudnia 2006 r. i dokonywano – na wniosek GDDKiA – wywłaszczeń nieruchomości przeznaczonych na ten cel, na podstawie decyzji wojewody. W ocenie NIK, postępowania w tych sprawach prowadzone były przez służby wojewodów przewlekle, z naruszeniem art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 i 3 k.p.a., tj. przepisów nakazujących organowi administracji publicznej działanie w sprawie wnikliwie i szybko, bez zbędnej zwłoki. Pomimo przekraczania ustalonych w k.p.a. terminów załatwienia spraw, w postępowaniach wywłaszczeniowych wielokrotnie nie

⁷ Rzetelna ocena wartości dowodowej operatu szacunkowego (opinii rzeczoznawcy majątkowego o wartości rynkowej nieruchomości), do której jest zobowiązany wojewoda prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, wymaga zbadania nie tylko tego czy operat nie zawiera niejasności i braków, ale także czy opinia ta jest zupełna, logiczna i wiarygodna. Do tego konieczna jest ocena nie tylko formalnej, ale także merytorycznej prawidłowości sporządzenia operatu.

⁸ Art. 13 ust. 3 u.i.d. stanowi, że jeżeli przejęta jest 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.

⁹ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.) oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

wypełniano ustalonego w art. 36 k.p.a. obowiązku zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. [str. 22–23]

2.1.3 NIK ocenia pozytywnie prowadzenie przez wojewodów egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Formułując taką ocenę, pomimo przekraczania przez wojewodów określonego w ustawie o inwestycjach drogowych¹⁰ terminu na przeprowadzenie takich egzekucji (30 dni od dnia otrzymania wniosku zarządcy drogi), NIK wzięła pod uwagę, że w tych sprawach przestrzegano ściśle procedur wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ (dalej: u.p.e.a.), co ma istotne znaczenie dla praworządnego przeprowadzenia operacji polegającej na przymusowym odebraniu nieruchomości od obywatela pozbawionego prawa ich własności. [str. 34–36]

2.1.4 NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez skontrolowane oddziały GDDKiA zadań związanych z zapewnieniem lokali zamiennych osobom uprawnionym. Prawo do takiego lokalu przysługuje właścicielowi nieruchomości przejętej pod budowę drogi, zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, jeżeli decyzji ZRID obejmującej taką nieruchomość nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W takim przypadku zarządca drogi jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Zadania z tego zakresu wykonywano rzetelnie, mając na względzie trudne położenie osób pozbawionych mieszkań. Podejmowano działania niezbędne dla udzielenia im pomocy mieszkaniowej, w ramach możliwości wynikających z obowiązujących przepisów. [str. 62–63]

2.1.5 NIK ocenia pozytywnie ustalenie przez Generalnego Dyrektora DKiA w marcu 2012 r., w drodze zarządzenia, zasad polityki antykorupcyjnej obowiązujących w GDDKiA. Jednocześnie na negatywną ocenę NIK zasługuje niedostosowanie zasad reprezentowania Skarbu Państwa przy nabywaniu nieruchomości, do obowiązujących w GDDKiA standardów polityki antykorupcyjnej. [str. 45–47]

2.2 Synteza ustaleń kontroli

2.2.1 W urzędach wojewódzkich nie dostosowano organizacji wykonywania zadań wojewody w zakresie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe, do terminów załatwienia tych spraw określonych w ustawie o inwestycjach drogowych (art. 12 ust. 4b i 4g u.i.d.). Skutkiem tego było przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych oraz niedotrzymywanie terminów wydania decyzji o wysokości odszkodowania. Nie dopełniano przy tym obowiązku niezwłocznego zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.).

W latach 2008–2013 prowadzono ok. 16.700 spraw¹² dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe. Wydanie przez wojewodę decyzji w takiej sprawie powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna lub 60 dni od nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich nie dotrzymywano tych terminów. Szczegółowymi badaniami objęto 200 postępowań odszkodowawczych (po

¹⁰ Art. 16 ust. 3 u.i.d. oraz art. 17 ust. 5 tej ustawy dla decyzji ZRID z rygiem natychmiastowej wykonalności.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

¹² W poszczególnych UW liczbę postępowań odszkodowawczych prowadzonych w okresie objętym kontrolą szacowano na: w Wielkopolskim UW – 2205, w Lubelskim UW – 4839, w Mazowieckim UW – 3021, w Świętokrzyskim UW – 2823, w Podkarpackim UW ze względu na brak odpowiedniej ewidencji, nie można było ustalić ich liczby, w oparciu o ustalenia kontroli przeprowadzonej w Oddziale GDDKiA w Rzeszowie oszacowano ją na ponad 3.800.

40 w każdym urzędzie wojewódzkim). Tylko w 6 przypadkach (3%) wojewodowie¹³ wydali decyzje ustalające wysokość odszkodowania¹⁴ w terminie określonym w ustawie o inwestycjach drogowych. Kolejnych 6 decyzji (3%) wydano w terminie powyżej 30 dni lecz nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Większość decyzji odszkodowawczych – 141 (70%) wydano w terminie od 3 do 12 miesięcy, ale 48 decyzji (24%) w terminie przekraczającym 12 miesięcy, w tym 8 w terminach przekraczających 2 lata¹⁵.

Wielomiesięczne przekroczenia określonego w ustawie o inwestycjach drogowych terminu na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania nie były następstwem wyłącznie dużej liczby prowadzonych spraw z tego zakresu i wymogów proceduralnych ich rozstrzygnięcia. W znacznej mierze wynikały one ze zwłoki w podejmowaniu postępowań odszkodowawczych i zleceniu sporządzenia operatów szacunkowych oraz z występowania nieuzasadnionych przerw w tych postępowaniach. [str.: 18–19, 28–32]

2.2.2 Prowadzona przez pracowników służb wojewodów weryfikacja formalnej poprawności operatów szacunkowych nieruchomości, sporządzonych na potrzeby postępowań odszkodowawczych, nie była wystarczająca do wyeliminowania błędów wpływających na wysokość odszkodowania. W czterech skontrolowanych UW¹⁶ wniesiono łącznie 496 odwołań od decyzji wojewody ustalających wysokość odszkodowań (4%). Po rozpatrzeniu odwołań, minister właściwy do spraw transportu uchylił 194 zaskarżone decyzje (39%). Głównym powodem ich uchyleń były nieprawidłowości w operatach szacunkowych. Analizie poddano 50 takich spraw wraz z rozstrzygnięciem organu odwoławczego (po 10 w każdym urzędzie wojewódzkim). Ustalono, że w 40 przypadkach (80%) podstawowym powodem uchyleń decyzji wojewody były nieprawidłowości w operatach szacunkowych, podnoszone przez zaskarżających decyzję i potwierdzone przez organ odwoławczy. [str. 32–34]

2.2.3 Funkcjonujący w GDDKiA system nadzoru nad wykonywaniem przez oddziały zadań z zakresu pozyskiwania nieruchomości pod drogi krajowe, aczkolwiek skuteczny i efektywny w zasadniczych kwestiach, nie zawierał jednak rozwiązań skutecznie ograniczających zagrożenia związane z niektórymi istotnymi ryzykami, występującymi w obszarach takich, jak:

- reprezentowanie Skarbu Państwa przy nabywaniu nieruchomości (dopuszczono jednoosobowe reprezentowanie, pomimo występującego zagrożenia korupcją),
- nabywanie resztówek (brak jednolitych, obligatoryjnych dla wszystkich oddziałów GDDKiA, procedur regulujących załatwianie roszczeń o nabycie resztówek, sprzyjał przewlekłości działania i dowolności rozstrzygnięcia o uwzględnieniu lub o odmowie uznania roszczenia),
- reprezentowanie Skarbu Państwa w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi (nie wprowadzono instrukcji określających sposób wykonywania przez upoważnionych pracowników oddziałów GDDKiA uprawnień strony w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach odszkodowawczych, zagrożenie nieprawidłowym zabezpieczeniem interesów majątkowych Skarbu Państwa w tych postępowaniach),

¹³ Wojewoda Lubelski – pięć i Wojewoda Wielkopolski – jedną.

¹⁴ Powyższe dane dotyczą terminu wydania przez wojewodę pierwszej decyzji o wysokości odszkodowania w danej sprawie, bez uwzględnienia skutków ewentualnego dalszego postępowania (np. uchyleń decyzji przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny i przekazania sprawy wojewodzie do ponownego rozpatrzenia).

¹⁵ Dotyczyło to spraw prowadzonych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

¹⁶ Wielkopolskim UW, Lubelskim UW, Mazowieckim UW i Świętokrzyskim UW. Brak jest natomiast takich danych dla Podkarpackiego UW, ze względu na nieprowadzenie w tej jednostce ewidencji takich danych i zarchiwizowanie znacznej części dokumentacji źródłowej.

- wnioskowanie przez dyrektorów oddziałów GDDKiA o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom ZRID (nie objęto nadzorem tych kwestii, co sprzyjało nadużywaniu tego instrumentu prawnego i jego wykorzystywaniu w sytuacjach nieuzasadnionych terminami realizacji przedsięwzięcia). [str.: 37–40, 53–55, 58–62]

Braki w tym zakresie zostały uzupełnione przez Generalnego Dyrektora DKiA w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych NIK, poprzez wdrożenie do obligatoryjnego stosowania w GDDKiA procedur nadzoru i kontroli zarządczej ograniczających zagrożenia wynikające z ww. ryzyk. [str. 70–72]

2.2.4 W latach 2008–2013 skontrolowane oddziały GDDKiA uzyskały dla zadań ujętych w PBDK 93 decyzje (30 ULD i 63 ZRID) skutkujące przejęciem przez Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy. Wojewodowie, na wniosek GDDKiA, nadali 92 z tych decyzji (99%) rygor natychmiastowej wykonalności. W trzech skontrolowanych oddziałach¹⁷ stwierdzono, że nie wszystkie zadania inwestycyjne objęte decyzjami ZRID miały zapewnione finansowanie etapu budowy drogi i ustalony termin rozpoczęcia robót budowlanych. Dla takich zadań nie było w ocenie NIK uzasadnionej potrzeby występowania o decyzję ZRID, a tym bardziej o rygor jej natychmiastowej wykonalności. Decyzja ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności zobowiązuje bowiem do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi oraz do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3 pkt 2, 3 i 4 u.i.d.). [str. 25–26]

2.2.5 W czterech¹⁸ z pięciu oddziałów GDDKiA objętych kontrolą, w latach 2008–2013 (do sierpnia 2013 r.), na podstawie umów zawieranych z właścicielami nabyto łącznie 8.537 nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe oraz przejęto na te cele w drodze wywłaszczenia 2.245 nieruchomości. W jednym ze skontrolowanych oddziałów GDDKiA¹⁹ nie uzyskano takich danych ograniczonych wyłącznie do okresu objętego kontrolą. Jednostka ta przekazała natomiast całość danych z tego zakresu obejmujących działania prowadzone do września 2013 r., w tym także przed rokiem 2008. W tym oddziale GDDKiA pozyskano na potrzeby zadań objętych PBDK, na podstawie umów zawieranych z właścicielami łącznie 19.548 nieruchomości oraz przejęto na te cele w drodze wywłaszczenia 3.508 nieruchomości.

Badania dotyczące nabywania nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym (umowy) lub w drodze wywłaszczenia, przeprowadzono na próbie obejmującej 124 sprawy (84 zakończone zawarciem umowy z właścicielem nieruchomości, po uprzednim złożeniu przez GDDKiA oferty i uzgodnieniu ceny nabycia oraz 40 zakończonych odrzuceniem oferty przez właściciela i przekazaniem przez oddział GDDKiA do wojewody wniosku o wywłaszczenie nieruchomości, w procedurze uregulowanej przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ustalono m.in., że czynności prawne mające istotne znaczenie w tej procedurze wykonywały osoby posiadające wymagane pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA, udzielone w odpowiedniej formie. Właścicielom nieruchomości przedstawiano oferty ich nabycia przygotowane na podstawie oszacowania wartości dokonanego przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. W razie potrzeby prowadzono także rokowania zmierzające do uzgodnienia ceny akceptowanej przez obie strony transakcji. Umowy (w formie aktu notarialnego) zawierano po przyjęciu oferty przez właściciela nieruchomości. Przy braku możliwości zawarcia umowy w trybie cywilnoprawnym, co miało miejsce w przypadkach odmowy przyjęcia oferty przez właściciela nieruchomości lub z uwagi na niemożność ustalenia spadkobierców wcześniej

¹⁷ Oddziały GDDKiA w: Kielcach, Rzeszowie i Warszawie.

¹⁸ Oddziały GDDKiA w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu i Warszawie.

¹⁹ Oddział GDDKiA w Rzeszowie.

zmarłych właścicieli, oddziały GDDKiA występowały do wojewodów o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nieruchomości w trybie administracyjnym. [str. 50–53]

2.2.6 W czterech skontrolowanych oddziałach GDDKiA (Kielce, Lublin, Poznań i Rzeszów)²⁰, w okresie objętym kontrolą zgłoszono 1949 roszczeń o wykup resztówek. W tym czasie uznano 747 roszczeń (38%) na łączną kwotę 59.671 tys. zł, a odmówiono uznania 730 (38%). W stosunku do pozostałych 472 roszczeń (24%), do czasu kontroli NIK nie było jeszcze rozstrzygnięcia GDDKiA. W 12 przypadkach odmownie załatwionych wniosków o wykup resztówek, właściciele tych nieruchomości skierowali roszczenia o wartości ogółem 46.067 tys. zł na drogę sądową.

Szczegółowe badania dotyczące nabywania resztówek przeprowadzono na próbie obejmującej 92 roszczenia zgłoszone w skontrolowanych oddziałach GDDKiA. W każdym z czterech ww. oddziałów badaniem objęto po 10 spraw załatwionych pozytywnie (uznano zasadność roszczenia i wykupiono resztówkę) i 10 spraw, w których odmówiono uznania roszczenia. W Oddziale GDDKiA w Warszawie badaniem objęto 12 spraw (10 roszczeń uznanych i 2 załatwione odmownie). Stwierdzono, że część spraw z tego zakresu była załatwiana przez GDDKiA przewlekłe. W przypadkach roszczeń załatwionych pozytywnie rozstrzygnięcia podejmowano w terminie od 1 tygodnia do 3 lat, a w przypadku odmownego załatwienia roszczeń w terminie od 3 tygodni do ponad 2 lat. [str. 58–62]

2.2.7 Objęte kontrolą oddziały GDDKiA w zdecydowanej większości przypadków rzetelnie i terminowo wywiązywały się z obowiązków płatnika odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę dróg krajowych, ustalonych w decyzjach wojewodów. W sprawach, w których wydano odrębną decyzję o wysokości odszkodowania, jego wypłata powinna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna²¹. W każdym z oddziałów stwierdzono nieliczne przypadki przekraczania terminu wypłaty odszkodowań, przy czym nie zawsze było to zawinione wyłącznie przez kontrolowane jednostki. Opóźnienia płatności skutkujące koniecznością zapłaty odsetek wystąpiły w dwóch oddziałach²². W jednym z oddziałów²³ stwierdzono ponadto wypłacenie odszkodowań z naruszeniem upoważnień wynikających z planu finansowego kontrolowanej jednostki. [str. 66–68]

2.2.8 Dla wykonania obowiązku wskazania osobom uprawnionym lokalu zamiennego, oddziały GDDKiA stosowały następujące rozwiązania: nabywano lokale mieszkalne przeznaczone do wykorzystywania jako zamienne lub wynajmowano lokale mieszkalne i udostępniano je osobom uprawnionym, albo refundowano osobom uprawnionym wydatki z tytułu najmu lokalu zamiennego. Lokale zamienne zapewniały osobom uprawnionym trzy z pięciu skontrolowanych oddziałów GDDKiA. Nieprawidłowości stwierdzono w jednym z tych oddziałów²⁴. Dotyczyły one niepełnego dokumentowania zasadności wydatków ponoszonych ze środków publicznych na zapewnienie osobom uprawnionym lokali zamiennych. Środki na pokrycie (refundację) kosztów czynszu lokali zamiennych wynajętych przez osoby uprawnione przekazywano bez udokumentowania, że faktycznie zostały na ten cel wykorzystane. [str. 62–63]

2.2.9 Regulamin organizacyjny GDDKiA przewidywał dwuosobowe działanie pełnomocników ustanowionych przez Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie praw i obowiązków majątkowych, za wyjątkiem jednoosobowej reprezentacji w odniesieniu do nabywania nieruchomości pod drogi krajowe. Tymczasem,

²⁰ W Oddziale GDDKiA w Warszawie nie prowadzono rejestru roszczeń o nabycie resztówek i nie było możliwości ustalenia skali tych roszczeń w okresie objętym kontrolą, bez dużego nakładu pracy z wykorzystaniem źródłowych materiałów archiwalnych.

²¹ Art. 132 ust. 1a u.g.n.

²² Oddziały GDDKiA w: Lublinie i Poznaniu.

²³ Oddziały GDDKiA w Kielcach.

²⁴ Oddział GDDKiA w Lublinie.

zgodnie z § 4 pkt 3 „*Polityki antykorupcyjnej w GDDKiA*” zawieranie umów cywilnoprawnych jest jednym z obszarów działalności GDDKiA szczególnie narażonych na konflikt interesów lub występowanie zjawisk korupcyjnych. Według dyspozycji § 6 pkt 1, przy realizacji zadań w takich obszarach należy stosować zasadę „dwóch par oczu”, tak by każde działanie jednego pracownika było weryfikowane przez przełożonego lub innego upoważnionego pracownika. Stwierdzono, że w czasie trwania kontroli nadal były utrzymywane niezgodne z zasadami *Polityki antykorupcyjnej GDDKiA* upoważnienia do:

- jednoosobowego działania w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych oraz poza pasami drogowymi na warunkach ustalonych przez pełnomocnika oraz za cenę ustaloną przez pełnomocnika,
- jednoosobowego działania w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA przy składaniu ofert zakupu przez Skarb Państwa nieruchomości.

[str. 45–47]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

I. Wojewodowie, pomimo możliwości wcześniejszego uruchamiania postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa pod budowę dróg krajowych, wszczynali te postępowania dopiero po uzyskaniu przez decyzję ZRID statusu ostatecznej. W zdecydowanej większości badanych spraw następowało to po upływie ustawowego terminu wydania decyzji. W dwóch skontrolowanych urzędach wojewódzkich oczekiwano z rozpoczęciem postępowań w sprawie odszkodowań do czasu złożenia przez GDDKiA wniosku o ich uruchomienie, podczas gdy powinny one zostać wszczęte przez wojewodę z urzędu. Prowadziło to w praktyce do akceptowania stałego naruszania obowiązujących regulacji ustawowych dotyczących terminów wydania decyzji o wysokości odszkodowania (art. 12 ust. 4b i 4g u.i.d.), a w konsekwencji do naruszania prawa obywateli pozbawianych własności na cele inwestycji publicznych, do niezwłocznego otrzymania należnego odszkodowania.

Zdaniem NIK, wojewodowie powinni wszczynać z urzędu postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań z dnia wydania decyzji ZRID, co wraz z innymi działaniami o charakterze organizacyjnym (np. odpowiednio wcześniejsze zlecenie wykonania operatów szacunkowych) ułatwi dotrzymanie ustalonych w u.i.d. terminów wydania decyzji w tych sprawach.

II. Ze względu na istotne znaczenie operatów szacunkowych, będących podstawowymi dowodami w postępowaniach administracyjnych zmierzających do ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi, wojewodowie powinni zapewnić rzetelną weryfikację wartości dowodowej tych opracowań. Jedynie właściwa jakość tych opracowań pozwala bowiem na ustalenie odszkodowania na poziomie spełniającym konstytucyjne wymogi słusznej rekompensaty za wyłączenie. Służyć temu celowi może systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników zajmujących się odbiorem zamówionych operatów od rzeczoznawców majątkowych, szczególnie w zakresie zasad wyceny nieruchomości. Wojewodowie powinni także pozyskiwać do realizacji tych zadań pracowników posiadających uprawnienia rzeczoznawców majątkowych lub innego rodzaju kwalifikacje formalne lub faktyczne, pozwalające na kompetentną ocenę zawartości operatów szacunkowych nieruchomości i ich przydatności dla potrzeb postępowania odszkodowawczego.

III. GDDKiA nie wykorzystywała w swojej działalności faktur nadesłanych przez podatników, którzy dopełnili obowiązku ich wystawienia²⁵ i przekazania formalnemu nabywcy nieruchomości przejętych pod budowę

²⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą o PTU”, przeniesienie z mocy prawa na Skarb Państwa własności nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe, w zamian za odszkodowanie, jest dostawą towarów, czynnością opodatkowaną tym podatkiem (poza zwolnieniami określonymi w ustawie o PTU).

dróg, ani do celów księgowych, ani też do ewidencjonowania struktury wydatków finansowanych z udziałem środków UE. Do celów ujęcia w księgach rachunkowych kosztów nabycia tych nieruchomości, w przypadku wypłacenia odszkodowania wystarczającym dowodem źródłowym była decyzja wojewody ustalająca jego wysokość. Taki stan sprzyja niedopełnianiu przez niektóre podmioty obowiązku wystawienia faktury do takich transakcji, a w związku z tym, także unikanie ich opodatkowania podatkiem od towarów i usług (dalej: PTU). Świadczą o tym wyniki przeprowadzonych przez urzędy skarbowe na zlecenie NIK kontroli w tym zakresie, przekazane na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK (patrz str. 72).

Brak systemowych regulacji obligujących GDDKiA do żądania faktur od „dostawców nieruchomości” zobowiązanych do ich wystawienia stwarza wrażenie, że ten centralny urząd państwowy nie uczestniczy w uszczelnianiu systemu poboru PTU. Z powyższych względów, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Generalnemu Dyrektorowi DKiA dwie uwagi o charakterze systemowym, w których w oparciu o ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazano, że:

1. Celowe jest opracowanie i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA pisemnego pouczenia podmiotów uprawnionych do otrzymania odszkodowania o obowiązkach ciążyących na podatnikach PTU, w zakresie opodatkowania tych transakcji oraz wystawienia faktury i nadesłania jej GDDKiA, a także o konsekwencjach prawnych niedopełnienia takiego obowiązku.
2. W GDDKiA brak systemu gromadzenia i agregowania danych o PTU zawartym w wydatkach na nabycie nieruchomości. Danych takich nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych, ani w innych rejestrach, nawet w sytuacji, gdy podmioty zobowiązane do wystawienia faktury do „transakcji dostawy nieruchomości” nadesłały taką fakturę do GDDKiA. Zdaniem NIK, systemowe gromadzenie takich danych jest celowe i potrzebne, np. do wykazywania kwoty tego podatku we wnioskach o płatność sporządzanych przez GDDKiA w celu uzyskania dofinansowania ze środków unijnych.

Generalny Dyrektor DKiA w nadesłanej do NIK odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, w odniesieniu do pierwszej z powyższych uwag poinformował, że przygotowano stosowny wzór pouczenia adresowanego do podmiotów otrzymujących odszkodowanie, który został przekazany do oddziałów GDDKiA z zaleceniem stosowania w kontaktach z osobami uprawnionymi do otrzymania odszkodowania.

Odnosząc się do drugiej uwagi, Generalny Dyrektor DKiA podtrzymał złożone w trakcie kontroli wyjaśnienia, według których wydatki kwalifikowalne na nabycie nieruchomości wykazywane są we wnioskach o płatność z programów finansowanych z udziałem środków UE zgodnie z obowiązującymi wytycznymi i instrukcjami, na podstawie danych zawartych w decyzjach wojewodów ustalających wysokość odszkodowania. W tych decyzjach nie wyszczególnia się kwoty PTU, do rozliczenia której z urzędem skarbowym i wystawienia faktury może być potencjalnie zobowiązany podatnik PTU, po otrzymaniu odszkodowania. Z tego względu nie podjęto działań w celu wprowadzenia w GDDKiA kompleksowego systemu ewidencjonowania i agregowania danych o PTU zawartym w tej kategorii wydatków.

NIK stoi na stanowisku, że Generalny Dyrektor DKiA powinien ustalić i wprowadzić do obligatoryjnego stosowania w GDDKiA procedurę określającą zasady ewidencjonowania i agregowania danych o PTU wykazanych w fakturach dotyczących nabycia nieruchomości przeznaczonych pod drogi, nadesłanych przez podmioty zobowiązane do ich wystawienia.

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Uwarunkowania kontrolowanej działalności

Uwarunkowania organizacyjne i finansowe

Rada Ministrów uchwałą nr 163/2007 z 25 września 2007 r. przyjęła wieloletni program budowy dróg krajowych pn. „*Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012*”. Załącznik tabelaryczny nr 1 do PBDK 2008–2012 wyszczególniał 150 pozycji zadań dotyczących budowy i przebudowy dróg krajowych z łącznymi nakładami oszacowanymi na 104.721.000 tys. zł oraz nakłady na utrzymanie dróg w wysokości łącznie 16.279.000 tys. zł.

W 2010 r., w GDDKiA podjęto prace nad aktualizacją PBDK i przygotowano projekt jego nowej wersji. Rada Ministrów 25 stycznia 2011 r. uchwałą nr 10/2011 przyjęła zaktualizowany wieloletni program budowy dróg krajowych pn. „*Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*”. W okresie objętym kontrolą Program ten był wielokrotnie aktualizowany, zarówno w odniesieniu do terminów realizacji zadań, jak i planowanych nakładów.

W związku z nową perspektywą finansową UE (2014–2020), rząd przygotowuje kolejną aktualizację PBDK.

Pozyskanie nieruchomości niezbędnych pod pasy drogowe jest istotnym elementem przygotowania inwestycji drogowej do realizacji. Od prawidłowego przeprowadzenia tej operacji zależy w dużej mierze możliwość przystąpienia do realizacji zadań inwestycyjnych objętych PBDK, zgodnie z przyjętymi terminami i założeniami projektowymi. Sprawne przeprowadzenie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg krajowych objętych PBDK, wymaga dobrej współpracy GDDKiA (inwestor) oraz wojewodów odpowiadających za wydawanie decyzji administracyjnych w tych sprawach.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA, do którego należy: wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych oraz realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych. Jego zadania jako zarządcy dróg krajowych obejmują m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- pełnienie funkcji inwestora,
- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości,
- nabywanie nieruchomości innych niż ww. wymienione na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa.

Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W skład GDDKiA wchodzi departamenty i biura działające w ramach centrali tego urzędu oraz 16 oddziałów terenowych powołanych dla poszczególnych województw.

Generalny Dyrektor DKiA powierzył operacyjną realizację zadań związanych z pozyskaniem nieruchomości niezbędnych pod budowę dróg oddziałom GDDKiA. Na Centrali GDDKiA spoczywały natomiast obowiązki związane z wykonywaniem, w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA, monitorowania i nadzoru nad oddziałami w zakresie wykonywania tych zadań.

W latach 2008–2013 (I półrocze) wydatki GDDKiA na nabycie nieruchomości, na potrzeby zadań objętych PBDK wynosiły 6.812.335,5 tys. zł, co stanowiło: 6,5% wydatków ogółem (104.962.044,2 tys. zł) i 7,8% wydatków inwestycyjnych (87.018.797,5 tys. zł).

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydatki na nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych przedstawiały się następująco:

L.p.	Lata	Wydatki na nieruchomości /w tys. zł/	Wydatki inwestycyjne ²⁶ /w tys. zł/	Udział wydatków na nieruchomości w wydatkach inwestycyjnych /w %/
1.	2.	3.	4.	5.
1.	2008	1.743.389,8	10.405.987,8	16,8
2.	2009	755.011,1	14.479.627,9	5,2
3.	2010	2.038.583,0	17.190.400,6	11,9
4.	2011	990.181,7	23.479.163,1	4,2
5.	2012	904.420,6	18.339.766,3	4,9
6.	I półr. 2013	380.749,3	3.123.851,8	12,2
	RAZEM:	6.812.335,5	87.018.797,5	7,8

(Źródło danych: zestawienie przygotowane przez GDDKiA dla potrzeb kontroli NIK)

Uwarunkowania prawne

W Polsce własność jest objęta konstytucyjną ochroną (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Podstawowe działania w zakresie pozyskiwania przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby zadań ujętych w PBDK, prowadzone były w okresie objętym kontrolą w oparciu o procedury specjalne, ustanowione na potrzeby inwestycji drogowych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Od 16 grudnia 2006 r., w celu przyspieszenia przejmowania nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego, w odniesieniu do nowych postępowań wyeliminowano konieczność złożenia właścicielowi nieruchomości oferty jej nabycia w trybie cywilnoprawnym (umowa) i przeprowadzenia negocjacji w tym celu. Wprowadzono natomiast przepisy (art. 12 ust. 4 pkt 1) stanowiące o przejściu przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym budowanych dróg krajowych z dniem, w którym ostateczna stawała się decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD), a następnie (od 10 września 2008 r.) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID); za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji (tzw. „decyzja odszkodowawcza”).

Charakterystykę regulacji prawnych dotyczących kontrolowanej działalności zawiera załącznik nr 2 do niniejszej *Informacji o wynikach kontroli*.

²⁶ Nakłady bez zakupów inwestycyjnych, tj. zakupów: nieinformatycznych, administracyjnych, środków transportowych, maszyn i urządzeń drogowych.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1 Urzędy wojewódzkie

Organizacja i finansowanie wykonywania zadań związanych z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy

Główne zadania realizowane przez wojewodów w okresie objętym kontrolą, w związku z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych ujętych w PBDK, określone w przepisach ustawy o inwestycjach drogowych, obejmowały:

- wydawanie decyzji ULD (stan prawny od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r.) oraz decyzji ZRID (od 10 września 2008 r.), w ramach których ustalano linie rozgraniczające teren pasa drogowego i zatwierdzano podziały nieruchomości przygotowane na potrzeby jego wyznaczenia, a także określano nieruchomości lub ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem, w którym ww. decyzje stawały się ostateczne,
- prowadzenie na wniosek GDDKiA postępowań wywłaszczeniowych w oparciu o przepisy ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r. (na podstawie przepisów przejściowych zawartych w ustawach zmieniających u.i.d. z 2006 r.²⁷ i 2008 r.²⁸),
- ustalanie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa,
- prowadzenie egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości określonego w decyzjach ZRID lub decyzjach ULD.

Wojewodowie starali się zapewnić wykwalifikowaną kadrę i niezbędne środki umożliwiające wykonywanie zadań objętych kontrolą. Negatywnie wpływały na prawidłowość i efektywność wykonywania tych zadań m.in. ograniczenia kadrowe i okresowe spiętrzenia spraw wymagających terminowego załatwienia. Nie zawsze jednak byli w stanie przezwyciężyć bariery i ograniczenia jakie negatywnie wpływały na prawidłowość i efektywność wykonywania tych zadań.

W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim (PUW) wskazywano, że w obszarze zadań objętych kontrolą NIK głównym problemem PUW była zbyt mała liczba pracowników, których można było zaangażować w prowadzenie spraw dotyczących wywłaszczeń i odszkodowań. W okresie, gdy nastąpiła kumulacja postępowań w sprawie ZRID-ów dla dróg krajowych i wojewódzkich, obciążenie jednostkowe było zbyt duże (na jedną osobę przypadało nawet około 150 spraw do jednoczesnego prowadzenia). Osoby te nie prowadziły tylko spraw wywłaszczeniowo-odszkodowawczych, ale również inne należące do właściwości Wydziału Nieruchomości. Ze względu na to, że kumulacja dużej ilości spraw miała incydentalny charakter, nie było możliwości krótkotrwałego zwiększenia zatrudnienia o osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. W ramach Wydziału zaangażowano maksymalną ilość osób, biorąc pod uwagę konieczność zachowania ciągłości pracy przy wykonywaniu innych obowiązków.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wskazywano, że głównymi trudnościami, jakie napotykały wydziały realizujące zadania dotyczące przejmowania nieruchomości pod budowę dróg (Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości – WSPiN oraz Wydział Infrastruktury i Środowiska – WIŚ), były:

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

²⁷ Art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18.10.2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

²⁸ Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 25.07.2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

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

W celu zapewnienia kompetentnego załatwiania spraw z tego zakresu, prowadzono szkolenia podnoszące kwalifikacje pracowników. I tak np.:

Pracownicy Wielkopolskiego UW z wydziałów wykonujących zadania objęte kontrolą, w latach 2008-2013 uczestniczyli w 33 szkoleniach. Szkolenia te organizowane były głównie przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Tematyka szkoleń obejmowała problematykę związaną z: wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie dróg krajowych, ochroną środowiska, odszkodowaniami za nieruchomości przejmowane pod drogi publiczne, gospodarką nieruchomościami, ujawnianiem w księgach wieczystych zmian w zakresie praw własności.

W Lubelskim UW, spośród pracowników zatrudnionych w Oddziale ds. Odszkodowań pięć osób posiadało ukończone studia podyplomowe z zakresu wyceny nieruchomości, a dwie studia podyplomowe z pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą pracownicy ci uczestniczyli w szkoleniach dotyczących: ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, problematyki stosowania ustawy o inwestycjach drogowych, operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym i sądowym, omówienia procedury zakładania i funkcjonowania nowej księgi wieczystej. Ponadto, uczestniczyli w naradach poświęconych sprawom ustalania odszkodowań.

W zakresie organizacji wykonywania zadań wojewodów z obszaru spraw objętych kontrolą, negatywne oceny NIK odnoszą się do niewłaściwego zorganizowania realizacji zadań związanych z ustaleniem odszkodowań za nieruchomości przejmowane przez Skarb Państwa z mocy prawa na potrzeby inwestycji drogowych. Na przykład:

W Lubelskim UW stwierdzono iż, w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa odpowiadającym za prowadzenie spraw odszkodowawczych i wydawanie z upoważnienia wojewody decyzji w tych sprawach, nie ustalono procedur, które regulowałyby kwestie sposobu i terminowości przygotowywania, uzgadniania z przełożonymi oraz ewentualnego opiniowania przez radców prawnych projektów decyzji administracyjnych przygotowywanych w ramach działania Oddziału ds. Odszkodowań. Kierownik tej komórki organizacyjnej nie miał obowiązku weryfikacji projektów decyzji odszkodowawczych przygotowywanych przez pracowników Oddziału, a podlegli pracownicy nie mieli obowiązku konsultowania z nim tych dokumentów. Nie było także obowiązku, ani praktyki uzgadniania projektów decyzji z radcą prawnym (nawet w sprawach trudnych i skomplikowanych). Brak procedur opiniowania przygotowywanych projektów decyzji ustalających odszkodowania oraz stwierdzone nieprawidłowości w postępowaniach, wskazują na brak prawidłowej organizacji załatwiania tych spraw. Sprzyja to dowolności postępowania urzędników przy załatwianiu powierzonych spraw z zakresu ustalania odszkodowań, co stanowi jeden z uznanych mechanizmów korupcyjnych.

Wojewodowie oczekiwali z wszczęciem postępowań i przeprowadzeniem czynności dowodowych w sprawach odszkodowawczych, do czasu osiągnięcia przez decyzję ZRID statusu ostatecznej. Z tą datą

następowało bowiem formalne przeniesienie na Skarb Państwa – z mocy prawa – własności nieruchomości. Sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości zlecano często dopiero po upływie terminu wyznaczonego w ustawie o inwestycjach drogowych na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania (30 dni od dnia, gdy decyzja ZRID stała się ostateczna). Na przykład:

Wojewoda Świętokrzyski zawarł cztery analizowane przez NIK umowy na sporządzenie operatów szacunkowych nieruchomości objętych niżej wymienionymi decyzjami ZRID, dopiero po upływie kilku miesięcy od dnia, w którym decyzje te stały się ostateczne. Czas jaki upłynął pomiędzy datą, w której decyzja stawała się ostateczna, a datą zawarcia umowy wynosił:

- 77 dni dla ZRID nr 5/10, znak: IG.III.7047-1/10 z 27 sierpnia 2010 r.,
- 161 dni dla ZRID nr 2/11, znak: IG.III.7047-18/10 z 17 marca 2011r.,
- 168 dni dla ZRID nr 8/11, znak: IG.III.7820.9.2011 z 24 sierpnia 2011 r.,
- 144 dni dla ZRID nr 1/12, znak: IG.III.7820.6.2011 z 2 maja 2012 r.

W Podkarpackim UW dla trzech z pięciu analizowanych decyzji ZRID, umowy na wycenę nieruchomości objętych tymi decyzjami zostały zawarte w terminach wynoszących odpowiednio: 2 miesiące, 6 miesięcy oraz 15 miesięcy od dnia, w którym decyzje ZRID stały się ostateczne.

W Mazowieckim UW szczegółową organizację postępowań odszkodowawczych określono w „Procedurach postępowania przy wydawaniu decyzji odszkodowawczych w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości” z 7 lipca 2011 r. i 9 maja 2013 r. Ich zapisy przewidywały podjęcie postępowania przez Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości (WSPiN) po otrzymaniu z Wydziału Infrastruktury i Środowiska (WiŚ) ostatecznej decyzji ZRID. Okres przeprowadzania poszczególnych postępowań, biorąc pod uwagę określone w procedurach terminy przewidziane na poszczególne działania wynosił szacunkowo od ok. 185 do 200 dni (w zależności od stanu prawnego nieruchomości) od daty otrzymania przez Wydział ostatecznej decyzji ZRID, w tym co najmniej 81 dni zajmować miało przeprowadzenie postępowań przetargowych na wybór wykonawców operatów szacunkowych i zawarcie z nimi umów. Ustalono, że w przypadkach poddanych analizie decyzji ZRID (5) wydanych w latach 2010-2012, Urząd zlecił wykonanie operatów szacunkowych na potrzeby postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości, dopiero po upływie co najmniej 56 dni, w tym 7 zleceń na wykonanie tych operatów (na 8 objętych kontrolą) wystawiono po upływie powyżej 100 dni, od daty w której przedmiotowe decyzje ZRID stały się ostateczne.

Wojewoda Świętokrzyski dostrzegając problemy związane z niedotrzymywaniem ustawowych terminów na ustalenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele związane z realizacją inwestycji drogowych, skierowała 12 kwietnia 2013 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pismo, w którym przedstawiła przyczyny powyższych problemów, wnosząc jednocześnie o poparcie stosownej zmiany legislacyjnej. Wojewoda wskazała m.in., że konieczność stosowania i przestrzegania przez wojewodów niespójnych przepisów z trzech ustaw (u.i.d., k.p.a., P.z.p.), niesynchronizowanych w przedmiocie terminów w nich określonych powoduje, że organ prowadzący postępowanie w zasadzie nie może dotrzymać 30-dniowego terminu wydania decyzji odszkodowawczej określonego w art. 12 ust. 4b u.i.d. Pismo zawierało również dwa warianty propozycji zmian legislacyjnych, dotyczących art. 12 ustawy o inwestycjach drogowych. W powyższej sprawie Wojewoda wystąpiła także do Ministra Administracji i Cyfryzacji. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Minister Transportu nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo, natomiast Minister Administracji 26 kwietnia 2013 r. poinformował, iż przekazuje pismo Wojewody do Ministra Transportu. Problemy związane z wydawaniem decyzji odszkodowawczych, w tym nierealny termin na ich wydanie, ustalony w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, były sygnalizowane także na konwencji wojewodów w listopadzie 2011 r.

Finansowanie przez GDDKiA wydatków związanych z postępowaniami odszkodowawczymi prowadzonymi przez wojewodów

Ustalenie wysokości odszkodowań wymagało sfinansowania przez wojewodę nawet kilkuset operatów szacunkowych rocznie oraz opłacenia także innych kosztów związanych z prowadzonymi postępowaniami. Na wniosek Ministra Infrastruktury, GDDKiA udzielała wojewodom pomocy w finansowaniu kosztów prowadzonych postępowań odszkodowawczych ze środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego. Pomoc finansowa dotyczyła w szczególności pokrywania przez zarządcę dróg krajowych kosztów sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości. Środki finansowe na te cele przekazywano na podstawie porozumień zawieranych przez wojewodów z właściwymi miejscowo oddziałami GDDKiA w oparciu o art. 132 ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pozwalało to na eliminowanie zagrożeń dla przebiegu postępowań odszkodowawczych²⁹, wynikających z ograniczonych środków budżetowych, jakimi dysponowali wojewodowie na te cele w pierwszych latach realizacji PBDK oraz w okresach skumulowania znacznej liczby spraw odszkodowawczych wymagających terminowego załatwienia.

Tego rodzaju wydatki, związane z ustaleniem odszkodowań, co do zasady zobowiązany jest ponieść wojewoda wydający decyzje ustalające wysokość odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi. Finansowanie wydatków w tym zakresie nie odbywało się w sposób jednolity. Część skontrolowanych wojewodów nie korzystała ze środków KFD (środki pozabudżetowe) i pokrywała te wydatki ze swoich budżetów. Finansowanie przez część wojewodów wydatków na realizację niektórych swoich zadań ze środków pozabudżetowych, przy jednoczesnym finansowaniu przez pozostałych identycznych zadań w ramach wydatków budżetu państwa, prowadzi zdaniem NIK do naruszania zasady przejrzystości finansów publicznych, o której mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰.

Cztery skontrolowane urzędy wojewódzkie (Lubelski UW, Mazowiecki UW, Podkarpacki UW i Wielkopolski UW) przy pokrywaniu kosztów prowadzonych postępowań odszkodowawczych korzystały z pomocy finansowej GDDKiA. W Mazowieckim UW z takiej pomocy finansowej korzystano w latach 2009–2011, porozumienie zawarte 10 kwietnia 2009 r. z GDDKiA nie zostało jednak przedłużone na kolejne lata.

W Świętokrzyskim UW koszty postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji dotyczących odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa na potrzeby inwestycji drogowych ujętych w PBDK, nie były finansowane przez GDDKiA. Środki na finansowanie tych wydatków związane z wykonaniem ekspertyz, analiz i opinii pochodziły wyłącznie z budżetu państwa w części 85/26 – województwo świętokrzyskie, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdział 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 4390 – zakup usług.

W dwóch skontrolowanych jednostkach (Lubelski UW, Mazowiecki UW) strony porozumień ustaliły, że w rozliczeniach wynikających z zawartych porozumień będą wykorzystywane przez wojewodów instrumenty prawne przewidziane w k.p.a. do władczego/nakazowego działania organu prowadzącego postępowanie administracyjne w kwestiach kosztów postępowania, tj. art. 262 i art. 264 § 1 k.p.a. NIK w swoich ocenach przedstawionych wojewodom wskazała, że nie podziela poglądu prezentowanego przez osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność, iż forma w jakiej wojewoda zwróci się o środki na pokrycie kosztów postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa ma drugorzędne znaczenie. Pogląd taki nie jest prawidłowy, gdyż organy administracji publicznej obowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa. Przepisy art. 262 i art. 264 k.p.a., powołane w porozumieniach zawartych z GDDKiA dotyczą obowiązku ponoszenia przez stronę postępowania

²⁹ Brak w budżecie wojewody wystarczających środków na opłacenie operatów szacunkowych, groził wstrzymaniem postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań należnych za nieruchomości przejęte pod drogi.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

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 finansowane przez GDDKiA na podstawie porozumienia, ustawowo zobowiązany był ponieść organ prowadzący postępowania odszkodowawcze (województwo).

Wojewoda Lubelski pobierał w badanym okresie od GDDKiA zaliczki na pokrycie objętych porozumieniem kosztów postępowań w sprawach ZRID i ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte na potrzeby budowy dróg. Zaliczki te pobierano jeszcze przed wystąpieniem zobowiązań, które miały być pokrywane z tych środków i nie rozliczano na bieżąco, lecz dopiero po zamknięciu wszystkich postępowań odszkodowawczych na danym zadaniu inwestycyjnym. Na przykład:

Wojewoda Lubelski zobowiązał GDDKiA Oddział w Lublinie, postanowieniem z 10 grudnia 2010 r., do złożenia (wpłacenia na rachunek bankowy Lubelskiego UW w terminie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia) zaliczki 900 tys. zł podczas, gdy koszty w postępowaniach o ustaleniu odszkodowań związanych z decyzją ZRID z 2 grudnia 2010 r. były generowane dopiero po 8 czerwca 2011 r., gdy decyzja ZRID stała się ostateczna, tj. po blisko sześciu miesiącach od dnia ustalenia zaliczki. Główne zobowiązania do sfinansowania środkami z tej zaliczki, w wysokości 784,7 tys. zł (należność za sporządzenie operatów szacunkowych) powstały 3 sierpnia 2011 r. (data wystawienia faktury za operaty szacunkowe), tj. po blisko ośmiu miesiącach od daty ustalenia zaliczki. Wojewoda zobowiązał również GDDKiA O/L, postanowieniem z 4 lutego 2011 r., do złożenia zaliczki w kwocie 1.200 tys. zł podczas, gdy zobowiązania pokrywane z tych środków w postępowaniach o ustaleniu odszkodowań związanych z decyzją ZRID z 31 stycznia 2011 r. były generowane po 8 marca 2011 r., gdy decyzja ZRID stała się ostateczna, tj. po ponad miesiącu od dnia ustalenia tej zaliczki. Główne koszty do sfinansowania środkami z zaliczki, w wysokości 1.150,7 tys. zł (należność za sporządzenie operatów szacunkowych) powstały w maju 2011 r. (po wystawieniu faktury za operaty szacunkowe), tj. po blisko trzech miesiącach od daty ustalenia zaliczki.

NIK uważa, że w porozumieniach administracyjnych zawieranych pomiędzy wojewodami a GDDKiA, nie można było przywoływać przepisów art. 262 i art. 264 k.p.a. i na ich podstawie, w drodze postanowień, ustalać i rozliczać zaliczki przeznaczone na finansowanie kosztów postępowań w sprawach ustalania odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi krajowe. Te przepisy k.p.a. dotyczą bowiem obowiązku ponoszenia przez stronę postępowania kosztów, które wynikły z winy strony, zostały poniesione w jej interesie lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

W dwóch urzędach wojewódzkich (Wielkopolski UW i Podkarpacki UW) zastosowano inny mechanizm rozliczeń związanych z tymi porozumieniami. Środki na pokrycie wydatków związanych ze sporządzeniem operatów szacunkowych uzyskiwano od oddziałów GDDKiA na podstawie przekazanych przez urząd kopii faktur wykonawcy lub not obciążeniowych dotyczących zapłaty za takie faktury. I tak:

Wielkopolski UW nie planował w budżecie wojewody dodatkowych środków na pokrycie kosztów postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa pod drogi publiczne (koszty sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości). Kosztami tymi, na podstawie porozumienia zawartego 29 lutego 2008 r., Urząd obciążył Oddział GDDKiA w Poznaniu. W ramach ww. porozumienia, w latach 2008-2013 (do 31 sierpnia), Urząd wystawił noty księgowo i obciążył GDDKiA kosztami sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości w wysokości 3.015,2 tys. zł. Wojewoda wyjaśnił, że porozumienie to pozwoliło na sprawną obsługę procesu inwestycyjnego w zakresie budowy dróg krajowych oraz zapewniło środki na pokrycie kosztów prowadzonych postępowań.

W Podkarpackim UW, na podstawie porozumień zawartych z GDDKiA 7 stycznia 2008 r. i 13 lutego 2009 r., dyrektor generalny Urzędu był zobowiązany do zawierania z rzeczoznawcami majątkowymi umów na wykonanie operatów szacunkowych i ich odbioru. Następnie Urząd miał przekazać do GDDKiA Oddział w Rzeszowie kserokopię faktury wraz z umową (od 1 kwietnia 2008 r. dodatkowo notę księgową i protokół zdawczo-odbiorczy). Na podstawie tych dokumentów Oddział GDDKiA w Rzeszowie przekazywał środki na zapłatę faktur, na wskazany rachunek bankowy Urzędu, który następnie dokonywał zapłaty na rzecz wykonawców usług.

Postępowania wywłaszczeniowe nieruchomości podejmowane na wniosek GDDKiA

Jednym z zadań związanych z przejmowaniem nieruchomości pod pasy drogowe, wykonywanych przez wojewodów w okresie objętym kontrolą, było prowadzenie na wniosek GDDKiA postępowań wywłaszczeniowych nieruchomości położonych w pasie drogowym, według procedur obowiązujących do 15 grudnia 2006 r. Po tej dacie przejmowanie przez Skarb Państwa niektórych nieruchomości pod drogi mogło nadal odbywać się w procedurze wywłaszczenia, na podstawie przepisów przejściowych ustaw zmieniających ustawę o inwestycjach drogowych. W przepisach przejściowych ustawy z 18 października 2006 r. zmieniającej u.i.d. ustalono m.in., że do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe oraz, że do nieruchomości objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, wydanymi na podstawie dotychczasowych przepisów, stosuje się przepisy rozdziału 3 u.i.d., w jego dotychczasowym brzmieniu.

Tylko w jednym skontrolowanym urzędzie (Świętokrzyskim UW) nie prowadzono w badanym okresie na wniosek GDDKiA spraw o wywłaszczenie nieruchomości pod drogi, w trybie obowiązujących do 15 grudnia 2006 r. przepisów u.i.d. W pozostałych urzędach liczba spraw tego rodzaju była zróżnicowana, uzależniona od decyzji ULD wydanych do 15 grudnia 2006 r. I tak: w Wielkopolskim UW było ich 12, w Lubelskim UW – 163, w Mazowieckim UW – 1961. W Podkarpackim UW, ze względu na brak odpowiedniej ewidencji, nie można było ustalić dokładnej ich liczby w odniesieniu do dróg krajowych objętych PBDK. Liczbę takich spraw szacowano łącznie dla dróg krajowych i wojewódzkich na ok. 10 tysięcy.

Badania dotyczące wywłaszczania nieruchomości pod drogi na wniosek GDDKiA, w każdym z czterech urzędów wojewódzkich, w których prowadzono takie postępowania, przeprowadzono na próbie obejmującej 12 spraw dobranych losowo.

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Zgodnie zaś z art. 36 § 1 i 2 k.p.a., o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Analiza postępowań wywłaszczeniowych objętych szczegółowym badaniem wykazała, że służby wojewodów prowadzących te postępowania podejmowały niektóre czynności ze zbędną zwłoką, co wydłużało czas do wydania decyzji oraz naruszało art. 12 § 1 i art. 35 § 1 i 3 k.p.a. Pomimo przekraczania terminów określonych w ww. przepisach, w postępowaniach wywłaszczeniowych wielokrotnie nie wypełniano ustalonego w art. 36 k.p.a. obowiązku zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Na przykład:

W Podkarpackim UW stwierdzono, że w 6 z 12 analizowanych postępowań wywłaszczeniowych, pomiędzy poszczególnymi czynnościami Urzędu występowały przerwy wynoszące od 3 do 10 miesięcy, które związane były z koniecznością: wyłonienia rzeczoznawców majątkowych opisujących nieruchomości i szacujących ich wartość, podpisania z nimi umów i realizacji przez nich stosownych zleceń w tym zakresie. Ponadto w nw. 3 sprawach wystąpiły nieuzasadnione przerwy pomiędzy czynnościami Urzędu, a każda wynosiła blisko 2 miesiące. Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność wyjaśniła, że przyczyną tych przerw było to, że jednocześnie prowadzonych było kilkaset postępowań wywłaszczeniowych, co uniemożliwiło zachowanie terminów przewidzianych w k.p.a. Spośród 12 spraw objętych kontrolą, 11 z nich zostało zakończonych po upływie terminu określonego w przepisach art. 35 § 3 k.p.a. Okres od dnia wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego do dnia wydania decyzji w tych sprawach wynosił od 15 do 437 dni. Mimo to Wojewoda Podkarpacki nie zawiadamiał stron, zgodnie z art. 36 k.p.a., o każdym przypadku ich niezakończoności w obowiązującym terminie i nie wskazywał też przyczyny zwłoki oraz nowego terminu zakończenia sprawy.

W Mazowieckim UW czas trwania postępowań wywłaszczeniowych, liczony od daty wszczęcia postępowania do daty wydania decyzji wywłaszczeniowej i ustalenia odszkodowania, wynosił od 1,5 roku do 5 lat, w tym w 6 przypadkach - ponad 3 lata. Stwierdzono, że objęte kontrolą postępowania w sprawie wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości pod budowę dróg prowadzone były przewlekłe. Na przewlekłość tych postępowań wpływało m.in. to, że Urząd dokonywał wyboru wykonawców operatów szacunkowych dopiero w trakcie postępowań wywłaszczeniowych, po przeprowadzeniu trwających kilka miesięcy postępowań przetargowych. Podczas, gdy wykonawców operatów szacunkowych nieruchomości do celów prowadzonych postępowań, można było wyłonić odpowiednio wcześniej i zawrzeć z nimi umowy ramowe na dłuższe okresy, przewidziane Pzp.

Postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID (lub ULD), w zakresie dotyczącym dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej do nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe

Decyzje ZRID, a wcześniej decyzje ULD, wydawane były przez wojewodów na wniosek GDDKiA. Wniosek ten, w zakresie zagadnień objętych kontrolą, stosownie do przepisów u.i.d.³¹ powinien zawierać:

- mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu,
- mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.

Decyzja ZRID zawiera m.in.: określenie linii rozgraniczających teren, zatwierdzenie podziału nieruchomości, oznaczenie nieruchomości lub ich części, wg katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 11f ust. 1 pkt 2, 5 i 6 u.i.d.).

Wojewodowie, których urzędy objęto kontrolą, wydali w badanym okresie na wniosek GDDKiA, na podstawie przepisów u.i.d. 63 decyzje ZRID oraz 30 decyzji ULD, dla zadań objętych PBDK. Z dniem osiągnięcia przez te decyzje statusu ostatecznych, następowało przejście na Skarb Państwa z mocy prawa własności nieruchomości oznaczonych w tych decyzjach.

Badania kontrolne dotyczące wykonywania przez służby wojewodów zadań związanych z weryfikacją wniosków o wydanie decyzji ZRID (a wcześniej ULD), w zakresie dotyczącym dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze nabywania z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe, w każdym z pięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich przeprowadzono na dobranej

³¹ Od 10 września 2008 r. jest to art. 11d ust. 1 pkt 1 i 3 u.i.d., wcześniej był to art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 u.i.d.

losowo próbie obejmującej 5 zadań inwestycyjnych, dla których przejęcie nieruchomości przeznaczonych pod pas drogowy następowało z mocy prawa po uzyskaniu przez te decyzje statusu ostatecznych.

Wnioski o wydanie decyzji ZRID lub ULD, składane przez GDDKiA, były rzetelnie weryfikowane przez służby wojewodów. Załączniki do wniosku obejmujące mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, kierowano do oceny wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (dalej: Wojewódzki Inspektor NGiK). W przypadku stwierdzenia przez Wojewódzkiego Inspektora NGiK błędów i braków w tej dokumentacji, wysyłano do GDDKiA wezwania do uzupełnienia wniosku. W razie stwierdzenia takiej potrzeby, odbywały się spotkania pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej z geodetą opracowującym projekty podziału nieruchomości, w trakcie których przekazywano szczegółowe uwagi, zastrzeżenia i dokonywano uzgodnienia niezbędnych poprawek do wykonania na przedłożonych mapach i w operatach podziałowych. Po uzupełnieniu wniosku przez GDDKiA (lub geodetę działającego w imieniu tego inwestora), mapy z projektami podziału analizowane były powtórnie przez Wojewódzkiego Inspektora NGiK, po czym wojewoda wszczywał postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID lub ULD dotyczących poszczególnych inwestycji drogowych. W ramach takiego postępowania Wojewódzki Inspektor NGiK przygotowywał projekt decyzji w części dotyczącej określenia linii rozgraniczających teren i zatwierdzenia podziału nieruchomości. Na przykład:

W Wielkopolskim UW rzetelnie weryfikowano wnioski GDDKiA o wydanie decyzji ZRID/ULD w zakresie prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. W przypadku stwierdzenia braków w złożonych wnioskach, wzywano inwestora do ich uzupełnienia, m.in. w zakresie dotyczącym:

- mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącego uzbrojenia terenu (cztery wezwania),*
- map zawierających projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami (dziesięć wezwań),*

W każdym z pięciu badanych postępowań, wnioskodawca nie przedłożył w wymaganym terminie dokumentów wskazanych w wezwaniu lub przedłożył dokumenty, które nie spełniały wymagań określonych w przepisach u.i.d. lub przepisach z zakresu geodezji i kartografii, co skutkowało wydaniem przez wojewodę postanowienia o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania. Dopiero po stwierdzeniu kompletności i prawidłowości wniosków ponownie złożonych przez inwestora w tych sprawach, wojewoda zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w sprawie decyzji ZRID (lub ULD).

W Podkarpackim UW (PUW), w 4 spośród 5 badanych spraw, w wyniku weryfikacji wniosków PUW wzywał GDDKiA do uzupełnienia braków lub poprawienia błędów występujących w dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurze przejęcia z mocy prawa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych. Jeden z badanych wniosków nie wymagał poprawy lub uzupełnienia. W pozostałych przypadkach wezwania dotyczyły m.in.: doprowadzenia do jednolitości wykazu działek, dokonania korekty w tabelach z wykazem działek oraz w załącznikach mapowych, uaktualnienia wypisów z ewidencji gruntów po dokonanych wyłączeniach, dołączenia mapy z projektami podziału nieruchomości, przedłożenia oryginałów dokumentów oraz ostatecznych decyzji i postanowień wraz z załącznikami mapowymi lub ich kopii potwierdzonych za zgodność. Po uzupełnieniu wniosków dokumentacja podlegała ponownej weryfikacji. Stwierdzone nieprawidłowości przyczyniły się do opóźnienia w wydaniu analizowanych decyzji o: 7 dni (decyzja z 19 czerwca 2009 r.), 1 miesiąc (decyzja z 27 czerwca 2010 r.), 1,5 miesiąca (decyzja z 13 grudnia 2010 r.) oraz o 2 miesiące (decyzja z 29 grudnia 2009 r.).

Zgodnie z art. 11a ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, decyzję ZRID wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku przez właściwego zarządcę drogi. Uprzednio, tj. do 9 września 2008 r. termin wydania

decyzji ULD wynosił trzy miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 2 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 9 września 2008 r.). W skontrolowanych urzędach wojewódzkich na ogół przestrzegano tych terminów. Zdarzające się późniejsze wydanie decyzji wynikało zazwyczaj z winy wnioskodawcy, który przedłożył wniosek niekompletny lub wymagający uzupełnienia braków i usunięcia błędów stwierdzonych w załączonych mapach i operatach geodezyjnych. Na przykład:

W Świętokrzyskim UW, dla zbadanych decyzji czas jaki upływał od złożenia wniosku przez GDDKiA do wydania decyzji wynosił: w przypadkach ULD od 78 do 91 dni, a dla decyzji ZRID – 69 i 89 dni, tj. zgodnie z przepisami u.i.d.

W Lubelskim UW decyzje ULD i ZRID, w zbadanych sprawach zostały wydane (uwzględniając okres zawieszenia postępowania i czas na dokonanie przez wnioskodawcę korekty dokumentacji) w terminie określonym odpowiednio w art. 2 ust. 2 u.i.d. (w brzmieniu obowiązującym do 9 września 2008 r.) i art. 11a ust. 3 u.i.d. (w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.).

W Wielkopolskim UW, wojewoda wydał trzy z objętych badaniem 5 decyzji ULD/ZRID w terminie krótszym niż trzy miesiące /lub krótszym niż 90 dni/ od daty wpływu wniosku³², zgodnie z art. 2 ust. 2 u.i.d. (w brzmieniu obowiązującym do 9 września 2008 r.) lub art. 11a ust. 3 u.i.d. (w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.). Natomiast decyzja ZRID nr 13/2010 wydana została po upływie 184 dni od daty wpływu wniosku (inwestor dokonał 6-krotnie zmiany i uzupełnienia wniosku, a w okresie od 18 stycznia 2010 r. do 20 maja 2010 r. nastąpiło zawieszenie postępowania), a decyzja ZRID nr 21/2010 po upływie 170 dni (inwestor dokonał 3-krotnie zmiany i uzupełnienia wniosku). Stwierdzone opóźnienia w wydawaniu tych decyzji nie wynikały z nieprawidłowości postępowania prowadzonego przez wojewodę.

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich wojewodowie, w okresie objętym kontrolą wydali dla GDDKiA łącznie 93 decyzje ZRID (63) i ULD (30), przy czym 92 z tych decyzji (99%) nadany został – na wniosek GDDKiA – rygor natychmiastowej wykonalności z dniem ich wydania. Nie wszystkie zadania inwestycyjne objęte decyzjami ZRID miały zapewnione finansowanie etapu budowy drogi i ustalony termin rozpoczęcia robót budowlanych. Decyzja z rygiem natychmiastowej wykonalności zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi oraz do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3 pkt 2, 3 i 4 u.i.d.).

W urzędach wojewódzkich kontrolerom NIK wyjaśniono, że badając wnioski GDDKiA w zakresie nadania decyzjom ULD lub ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności nie analizowano, czy dane zadanie inwestycyjne ma w momencie złożenia wniosku zapewnione finansowanie. Zgodnie z ustawą o inwestycjach drogowych wojewoda nadaje decyzji ULD lub ZRID rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Inwestor (GDDKiA) wykazywał istnienie takiego interesu, w związku z czym nie było podstaw do odmowy nadania tym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności. Na przykład:

W Lubelskim UW, wszystkim wydanym decyzjom ULD (8) i ZRID (12), na wniosek GDDKiA, wojewoda nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie tego rygoru uzasadniano m.in. potrzebą zapewnienia pełnego wykorzystania środków przyznanych na realizację tych zadań z funduszy UE, objętych szczególnym reżimem w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych, jak również koniecznością zapewnienia terminowej realizacji założeń PBDK.

³² ULD nr 13/2007, ZRID: nr 11/2011 oraz nr 12/2011.

W Wielkopolskim UW rygor natychmiastowej wykonalności nadano na wniosek GDDKiA trzem decyzjom ULD (100%) oraz ośmiu decyzjom ZRID z dziewięciu wydanych (89 %). Rygor taki został nadany z uwagi na interes społeczny i gospodarczy, wynikający przede wszystkim z konieczności poprawy jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników drogi, a także w związku z ujęciem w odpowiednim załączniku PBDK. Kontrolerom NIK wyjaśniono, że na etapie postępowania dotyczącego wydania decyzji ZRID/ULD nie badano szczegółowo zapewnienia finansowania inwestycji, ponieważ zapewnienie finansowania inwestycji nie jest warunkiem wydania decyzji.

W Mazowieckim UW wszystkim 26 wydanym w okresie objętym kontrolą decyzjom ULD (9) i ZRID (17) nadany został, na wniosek GDDKiA, rygor natychmiastowej wykonalności. W 15 przypadkach, w czasie wydawania tych decyzji zadania inwestycyjne, których one dotyczyły ujęte były w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2008-2012 lub załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011-2015. W dwóch przypadkach decyzje ZRID wydano dla zadań ujętych w załącznikach 1a lub 2 do PBDK na lata 2011-2015. W pozostałych 9 przypadkach, w czasie wydawania decyzji ULD lub ZRID, zadania inwestycyjne, których one dotyczyły nie były ujęte w załącznikach do obowiązującego PBDK. Przesłankami, które wzięto pod uwagę nadając taki rygor było w szczególności to, że rozbudowa infrastruktury drogowej jest jednym z elementów mających wpływ na rozwój gospodarczy, poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz parametrów technicznych i eksploatacyjnych drogi.

W ustawie o inwestycjach drogowych (art. 12 ust. 4 pkt 1) ustalono m.in., że z dniem, w którym decyzja ZRID (a od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r. decyzja ULD) stała się ostateczna, nieruchomości lub ich części, oznaczone, według katastru nieruchomości, w decyzji stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (w odniesieniu do dróg krajowych) lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych). Organ, który wydał decyzję ZRID (lub ULD) wydaje także, w odrębnym postępowaniu decyzję ustalającą odszkodowania za nieruchomości przejęte w tym trybie pod budowę dróg. Decyzje ZRID (lub ULD) wydane przez wojewodów dla dróg krajowych uzyskują status ostatecznych po upływie terminu do złożenia przez osoby uprawnione odwołań do organu odwoławczego, którym jest minister właściwy do spraw transportu (aktualnie jest to Minister Infrastruktury i Rozwoju), jeżeli takie odwołania w tym terminie nie zostały skutecznie wniesione. Jeżeli odwołania zostały skutecznie wniesione, to status ostatecznych decyzji ZRID (lub ULD) uzyskują z dniem wydania przez organ odwoławczy decyzji rozstrzygającej te odwołania.

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich decyzje ZRID (lub ULD), w których określono nieruchomości przejmowane z mocy prawa przez Skarb Państwa pod drogi krajowe, uzyskiwały status ostatecznych w różnych terminach, w zależności od tego, czy złożone zostały odwołania do organu odwoławczego oraz jak długi okres czasu upływał do podjęcia przez ten organ decyzji w sprawie odwołań. Na przykład:

W Mazowieckim UW, od daty wydania przez wojewodę decyzji ULD lub ZRID do daty uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych upływało:

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

W Lubelskim UW, pomiędzy datą wydania ULD, a datą uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych upływało:

- od 43 do 63 dni w przypadku decyzji, od których nie wniesiono odwołania,*
- od 144 do 258 dni w przypadku decyzji, od których wniesiono odwołanie.*

Pomiędzy datą wydania ZRID, a datą uzyskania przez te decyzje statusu ostatecznych upłynęło:

- od 36 do 48 dni w przypadku decyzji, od których nie wniesiono odwołania,
- od 174 do 365 dni w przypadku decyzji, od których wniesiono odwołanie.

W Wielkopolskim UW stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą wydania przez Wojewodę Wielkopolskiego decyzji ZRID nr 12/2011 z 17 czerwca 2011 r. w oparciu o nieostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, posiadającą klauzulę natychmiastowej wykonalności. Nieprawidłowość ta pośrednio – poprzez swoje odroczone skutki – wpłynęła na podważenie legalności przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości pod inwestycję drogową. Decyzja ta dotyczyła:

- 1) budowy wiaduktu WS 22A nad linią kolejową PKP w ciągu drogi dojazdowej nr 2.13-2.18 wraz z budową dróg dojazdowych na terenie gminy Dopiewo;
- 2) usunięcia kolizji linii WN 400 kV w relacji Plewiska – Krajnik.

Ze względu na ww. nieprawidłowość, decyzja ta została następnie uchylona w części – w zakresie punktu 2 – przez wojewodę decyzją z 6 września 2013 r., już po osiągnięciu statusu ostatecznej i wywołaniu skutków prawnych w odniesieniu do nieruchomości objętych uchyloną częścią decyzji ZRID nr 12/2011.

Ww. decyzja ZRID nr 12/2011 z 17 czerwca 2011 r. (uchylona w części 6 września 2013 r.) stanowiła podstawę do: przejęcia z mocy prawa przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowej, dokonania stosownych wpisów w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości oraz do ustalenia i wypłaty odszkodowań. W przypadku uzyskania statusu ostatecznej przez decyzję wojewody z 6 września 2013 r., uchylającą decyzję ZRID nr 12/2011 w części dotyczącej pkt 2), stanowić ona będzie podstawę do wystąpienia ze stosownym wnioskiem do właściwego sądu o wykreślenie wpisów w zakresie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, dokonanych na podstawie pkt 2) decyzji ZRID nr 12/2011.

W ocenie NIK, działanie Wojewody Wielkopolskiego w tej sprawie było nieprawidłowe. W świetle art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, (...) ³³, niedopuszczalne jest – zdaniem NIK - rozstrzygnięcie wniosku o wydanie decyzji ZRID na podstawie nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opatrzonej jedynie rygorem natychmiastowej wykonalności. Dodatkowo wskazać należy, że ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego części ostatecznej decyzji ZRID, zobliguje organ nadzoru budowlanego do wznowienia postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów objętych tą częścią zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Do tego obligują przepisy art. 145 § 1 pkt. 8 k.p.a., jako że decyzja zezwalająca na użytkowanie tych obiektów została oparta na decyzji, którą następnie uchylono.

Postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa – z mocy prawa – pod budowę dróg krajowych

Przepisy ustawy o inwestycjach drogowych (art. 12 ust. 4a) określają, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości, przejęte z mocy prawa pod inwestycje drogowe na podstawie art. 12 ust. 4 u.i.d., wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W odniesieniu do dróg krajowych organem tym są właściwi wojewodowie.

Badania kontrolne dotyczące wykonywania przez służby wojewodów zadań związanych z ustalaniem odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa pod drogi krajowe, w każdym z pięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich przeprowadzono na próbie obejmującej 40 postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania, z tego: 20 dobrano losowo, a kolejne 20 w doborze celowym, spośród spraw obarczonych największym ryzykiem (tj. uwzględniając najwyższe kwoty odszkodowań oraz sygnały medialne i skargi zgłaszane przez osoby, od których przejęto nieruchomości w tym trybie). Analizowano

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

ponadto odwołania od decyzji ustalających wysokość odszkodowania (po 10 odwołań dobranych w sposób celowy na podstawie osądu kontrolera z grup zwiększonego ryzyka).

Od 10 września 2008 r. termin na wydanie decyzji ustalającej wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa pod drogi, ustawodawca określił organom administracji publicznej w odniesieniu do zdarzenia, jakim jest uzyskanie przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) statusu ostatecznej. Termin ten zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych ustalono na 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Od 25 lutego 2013 r. obowiązuje ponadto przepis art. 12 ust. 4g u.i.d., który stanowi, że jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID takiego rygoru. Przed wejściem w życie przepisów art. 12 ust. 4b u.i.d., w zakresie terminów wydania decyzji odszkodowawczych (związanych z wydawanymi decyzjami ULD) zastosowanie miały przepisy k.p.a. (art. 35 i art. 36). Do decyzji odszkodowawczych, które nie stały się ostateczne przed 10 września 2008 r. oraz wydawanych od tej daty (również tych opartych o ULD), w zakresie terminów zastosowanie miały przepisy art. 12 ust. 4b u.i.d., a od 25 lutego 2013 r. także przepisy art. 12 ust. 4g u.i.d.

Ustalenia przeprowadzonej kontroli wykazały, że w żadnym ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich terminy te nie były dotrzymywane, przy czym wskazywano różne przyczyny. Na przykład:

W Świętokrzyskim UW, na podstawie badania próby spraw odszkodowawczych stwierdzono, że okres upływający pomiędzy datą, w której decyzja ZRID stała się ostateczna, a datą wydania decyzji w tych sprawach, we wszystkich przypadkach przekraczał termin 30 dni i mieścił się w przedziale od 128 do 445 dni. Osoby odpowiadające w ŚUW za kontrolowaną działalność wyjaśniały, że główną przyczyną opóźnień w wydawaniu decyzji odszkodowawczych jest nierealny, określony w „specustawie drogowej”, termin 30 dni na wydanie decyzji odszkodowawczych. Wskazywano, że przyczyny wydania decyzji odszkodowawczych w terminie późniejszym niż przewidują to przepisy, należy oceniać w każdym przypadku indywidualnie, bowiem są one w znacznym stopniu związane z niemożnością wydania rozstrzygnięcia ze względu na wątpliwości natury prawnej oraz koniecznością analizy formalnej i rachunkowej każdego, czasem bardzo obszernego operatu szacunkowego, zanim zostanie dopuszczony jako dowód w sprawie, na podstawie którego jest ustalana wysokość odszkodowania. Wskazywano ponadto, że wojewoda w okresie objętym kontrolą wydawał decyzje nie tylko do dużych (obejmujących setki działek) decyzji lokalizacyjnych i decyzji ZRID na drogi krajowe, ale także na drogi wojewódzkie (na terenie województwa i w obrębie miasta Kielce), gdzie inwestorzy z uwagi na rozpoczęcie robót i konieczność rozliczenia inwestycji, często finansowanych ze środków unijnych, domagali się szybkiego wydania decyzji odszkodowawczych.

W Lubelskim UW stwierdzono, że ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowych dokonywano z przekroczeniem ustawowych terminów. W 35 przypadkach (na 40 objętych badaniem) decyzje odszkodowawcze zostały wydane w terminie od 31 do 377 dni od daty, w której decyzje ZRID (ULD)³⁴ stały się ostateczne. Osoby odpowiadające za kontrolowaną działalność wyjaśniając przyczyny niedotrzymywania ustawowego terminu na wydanie decyzji w sprawie wysokości odszkodowania, twierdziły że spowodowane było to dużą ilością prowadzonych równolegle postępowań odszkodowawczych dotyczących kilku różnych odcinków drogowych, co uniemożliwiało równoczesne podejmowanie czynności procesowych. Wpływ na to miał również obowiązek wyłonienia rzeczoznawcy w trybie Prawa zamówień publicznych.

³⁴ W tym w przedziałach: 31-40 dni – 2 decyzje, 41-60 dni – 2 decyzje, 61-100 dni – 6 decyzji, 101-200 dni – 17 decyzji, 201-300 dni – 3 decyzje, powyżej 300 dni – 5 decyzji.

W Wielkopolskim UW, spośród objętych badaniem 40 decyzji odszkodowawczych, sześć zostało wydanych w terminie od 522 do 663 dni, od dnia, w których decyzja ULD/ZRID stała się ostateczna, pięć w terminie od 400 do 499 dni, jedna w terminie 301 dni, 16 w terminie od 200 do 299 dni, osiem w terminie od 100 do 199 dni, a cztery w terminie do 99 dni. Wyjaśniając przyczyny niedotrzymywania ustawowych terminów ustalenia wysokości odszkodowania wskazywano, że określony w art. 12 ust. 4b u.i.d., 30-dniowy termin przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego jest niemożliwy do zrealizowania. Kolejne czynności podejmowane w toku postępowania odszkodowawczego są warunkowane takimi czynnościami, jak odbiór korespondencji przez strony, powołaniem biegłego (który przeprowadza badanie: księgi wieczystej, przeznaczenia planistycznego nieruchomości, a także przeprowadza wizję nieruchomości, o czym zawiadamia strony – zatem czas niezbędny do dokonania wyceny wynosi średnio 30 dni), weryfikacją operatu szacunkowego w celu przyjęcia go jako dowód. Prowadzone sprawy przedłużają terminy administracyjnoprawne (zwłaszcza art. 10 k.p.a.). Do końca 2011 r. wojewoda przeprowadzał z urzędu rozprawy administracyjne z uczestnictwem rzeczoznawców majątkowych. Aktualnie rozprawy te przeprowadzane są jedynie w sprawach szczególnie skomplikowanych, bądź na wniosek stron. Niewystarczająca liczba pracowników realizujących te zadania skutkowało zbyt dużym obciążeniem ich sprawami, a co za tym idzie trudnościami w zakresie terminowości. Nowi pracownicy musieli mieć czas na wdrożenie się. Problemy związane z nie zawsze terminowym i rzetelnym działaniem biegłych również miały wpływ na możliwość dochowania ustawowych terminów załatwienia spraw przez organ.

W Mazowieckim UW, w wyniku badania 40 postępowań odszkodowawczych stwierdzono m.in., że od daty, w której decyzje ULD (23 sprawy) lub ZRID (17 spraw) stały się ostateczne do daty wydania przez wojewodę decyzji odszkodowawczych upływało od 2 do 37 miesięcy, z tego w 2 przypadkach - mniej niż 6 miesięcy, w kolejnych 12 - od 6 miesięcy do 1 roku, w 18 - od 1 roku do 2 lat, a w 8 - powyżej 2 lat. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania w objętych badaniem sprawach odszkodowawczych kierowane były przez Urząd do stron postępowania w okresach od 17 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna. Wyceny wartości nieruchomości, które stanowiły podstawę określenia wysokości odszkodowania w pierwszych decyzjach odszkodowawczych, sporządzone zostały przez rzeczoznawców majątkowych w okresie od 28 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której stosowna decyzja ULD lub ZRID stała się ostateczna.

Według NIK jedną z przyczyn znacznego przekraczania ustawowych terminów ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte pod inwestycje drogowe, było zbyt późne wszczynanie przez wojewodów postępowań w tych sprawach. Postępowania te powinny być wszczynane przez wojewodów z urzędu. Żaden przepis nie wskazuje jednak terminu w jakim organ ten powinien to zrobić. W skontrolowanych urzędach w większości badanych spraw oczekiwano z wszczęciem postępowania odszkodowawczego do czasu osiągnięcia przez decyzję ZRID (lub wcześniej ULD) statusu ostatecznej, tj. do formalnego przejścia prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa. Wojewoda prowadząc postępowania dotyczące odszkodowań może dysponować de facto dłuższym okresem na wydanie decyzji odszkodowawczej, aniżeli 30 dni od daty uzyskania przez decyzję ZRID statusu ostatecznej. Nie ma przeszkód, aby wszczęcie postępowań odszkodowawczych nastąpiło jeszcze przed terminem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. Stanowisko takie zajął np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, który w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 307/08, stwierdził, że brak tzw. ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD) nie stanowi

przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o ustalenie należnego odszkodowania. Pogląd taki podzielał także Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej³⁵.

Według NIK, wszczęcie postępowań odszkodowawczych powinno następować z dniem wydania decyzji ZRID. Pozwoliłoby to na wcześniejsze przeprowadzenie wielu czasochłonnych wstępnych czynności dowodowych oraz na wcześniejsze uruchomienie kluczowych dla ustalenia wysokości odszkodowania działań rzeczoznawców majątkowych, takich jak ustalenie stanu nieruchomości na dzień wydania decyzji ZRID i przygotowanie operatów szacunkowych (zgodnie z art. 18 ust. 1 u.i.d. wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ZRID).

W skontrolowanych urzędach wojewódzkich, w tym zakresie stosowano różne rozwiązania. Na przykład:

W Wielkopolskim UW, postępowania dotyczące ustalenia wysokości odszkodowań zostały wszczęte przed datą ostateczności decyzji ZRID – w sześciu, z 40 badanych spraw (z tego cztery sprawy zostały zakończone decyzją odszkodowawczą w terminie do 99 dni, a dwie w terminie 148 i 231 dni). W dziewięciu sprawach postępowanie dotyczące ustalenia odszkodowania zostało wszczęte w terminie do 49 dni, od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID, w 18 - w terminie od 50 do 99 dni, a w siedmiu – w terminie od 146 do 503 dni.

W Lubelskim UW wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania następowało z urzędu z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna, a zawiadomienie stron było czynnością procesową podejmowaną w trakcie prowadzonego już postępowania. Ustalono, że na 40 zbadanych postępowań odszkodowawczych, w 11 operaty szacujące wartość nieruchomości zostały sporządzone w okresie od 10 do 28 dni od dnia, w którym ZRID stała się ostateczna, natomiast w 28 przypadkach okres ten wynosił od 34 do 114 dni oraz 189 dni w jednej sprawie prowadzonej w odniesieniu do nieruchomości objętej ULD. Natomiast zawiadomienia, w których informowano strony o wszczęciu z urzędu postępowania odszkodowawczego, w 20 przypadkach sporządzono dopiero po upływie od 31 do 164 dni od dokonania wyceny przez rzeczoznawców.

W dwóch skontrolowanych urzędach wojewódzkich (Podkarpacki UW i Mazowiecki UW), wszczęcie postępowań odszkodowawczych następowało dopiero po otrzymaniu wniosku GDDKiA. I tak:

W Podkarpackim UW postępowania odszkodowawcze wszczynano po wpłynięciu wniosku Oddziału GDDKiA w Rzeszowie o ustalenie odszkodowań na danym zadaniu inwestycyjnym objętym ZRID/ULD. Wszystkie spośród zbadanych 40 decyzji ustalających odszkodowanie zostały wydane w terminach przekraczających 30 dni, liczone od dnia, w którym decyzje ZRID/ULD stały się ostateczne. Spośród 40 decyzji, 30 wydano w terminie przekraczającym 2 miesiące od daty wpływu wniosku GDDKiA, z tego: w 14 przypadkach po upływie 2–4 miesięcy, w 10 przypadkach po upływie 4–6 miesięcy, w 5 przypadkach po upływie 6–10 miesięcy, zaś w 1 przypadku po upływie 12 miesięcy i 29 dni.

W Mazowieckim UW postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań wszczynano dopiero po otrzymaniu wniosku GDDKiA. Następowo to po upływie od 17 dni do 2 lat i 7 miesięcy od daty, w której objęte kontrolą decyzje ULD lub ZRID stały się ostateczne. Jako jedną z przyczyn opóźnień w wydawaniu decyzji odszkodowawczych, wskazywano wpłynięcie wniosków GDDKiA w sprawie wypłaty odszkodowania po upływie kilku miesięcy (5-9) od daty ostateczności decyzji ULD lub ZRID. Przyznawano, iż co prawda wojewoda mógł wszczynać w tych sprawach postępowania z urzędu, jednak po spotkaniu z GDDKiA ustalono, że postępowania te będą wszczynane na wniosek inwestora. Uzasadnione to było racjonalizacją finansowania inwestycji w budżecie GDDKiA oraz finansowania

³⁵ Np. w odpowiedzi na interpelację poselską nr 14888 do MTBiGM oraz w opracowaniu pt. "Wybrane zagadnienia dotyczące odszkodowań za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne", przygotowanym w ministerstwie.

kosztów wykonania operatów szacunkowych. Postanowiono nie wszczynać postępowań z urzędu po to by je później zawieszać w sytuacji, gdy GDDKiA nie dysponowałaby wystarczającym budżetem na daną inwestycję. W ramach kolejnych usprawnień procesu administracyjnego, pod koniec każdego roku kalendarzowego występowano do inwestorów z prośbą o określenie priorytetów na nadchodzący rok oraz pytano o zabezpieczenie finansowe dla tych priorytetów.

Art. 2 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy³⁶ o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi m.in., że przepisy art. 12 ust. 4g u.i.d. mają zastosowanie również do decyzji ZRID, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności przed datą wejścia w życie ustawy zmieniającej (25 lutego 2013 r.), o ile decyzja ta nie stała się ostateczna przed tą datą. Od 25 lutego 2013 r., w przypadkach decyzji ZRID, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, nie było uzasadnienia dla oczekiwania z wszczęciem postępowań odszkodowawczych do czasu, aż decyzja ZRID uzyska status ostatecznej. Prowadziło to bowiem do świadomego naruszania dyspozycji zawartych w art. 12 ust. 4g u.i.d.³⁷. Pomimo tego, w dwóch skontrolowanych urzędach stwierdzono takie przypadki. I tak:

Wojewoda Podkarpacki po 25 lutego 2013 r. wydał jedną decyzję ZRID, której nadał rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja ta została wydana 9 września 2013 r., dotyczyła zadania inwestycyjnego pn. Budowa autostrady A-4 na odcinku: węzeł Dębica Pustynia – węzeł Rzeszów Zachodni km 537+550 – 570+300 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną (...). Rygor natychmiastowej wykonalności został nadany tej decyzji w dniu jej wydania. Decyzja określała m.in. nieruchomości przejmowane przez Skarb Państwa z mocy prawa, co wiązało się z koniecznością ustalenia i wypłacenia odszkodowań osobom uprawnionym. Przetarg dotyczący wyboru rzeczoznawców majątkowych, którzy mieli sporządzić operaty szacunkowe m.in. dla nieruchomości objętych ww. decyzją, Wojewoda ogłosił dopiero 13 listopada 2013 r., z terminem składania ofert do 21 listopada 2013 r. i terminem wykonania usługi do 18 grudnia 2013 r. Termin ogłoszenia o przetargu, jak również pozostałe wyznaczone terminy (składania ofert i realizacji usługi) nie pozwalały na wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowania w czasie 60 dni od dnia, w którym decyzji ZRID nadano rygor natychmiastowej wykonalności, określonym w art. 12 ust. 4g ustawy o inwestycjach drogowych. Kontrolerom NIK wyjaśniono, że nieogłoszenie odpowiednio wcześniej przetargu wynikało z faktu, że w 2013 r. w Wydziale Nieruchomości zamówienia na wykonanie operatów szacunkowych, które są zamówieniami tego samego rodzaju, o tym samym charakterze i mogą być wykonane przez tego samego wykonawcę, przekroczyły kwotę 14.000 Euro, w związku z tym musi być w stosunku do nich stosowana ustawa Pzp. Wskazywano ponadto, że ze względów praktycznych i ekonomicznych bezzasadnym jest uruchamianie procedury przetargowej dla inwestycji obejmującej kilka działek. Dlatego też oczekiwano z wyłonieniem rzeczoznawcy majątkowego dla tej sprawy, na zakończenie także innych postępowań w sprawie ZRID.

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

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 118

³⁷ Od 25 lutego 2013 r., jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wojewoda obowiązany jest wydać w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID takiego rygoru (art. 12 ust. 4g u.i.d.). Większości decyzji ZRID (98 %) wojewodowie nadali taki rygor w dacie ich wydania.

Decyzje te objęte zostały dyspozycjami art. 12 ust. 4g u.i.d. W obowiązującej w Mazowieckim UW „Procedurze postępowania przy wydawaniu decyzji odszkodowawczych”, która weszła w życie 9 maja 2013 r., nie wprowadzono zmian mających na celu jej dostosowanie do zmienionych od 25 lutego 2013 r. przepisów art. 12 u.i.d.. Zgodnie z Procedurą, rozpoczęcie czynności dotyczących ustalenia odszkodowania następować miało dopiero po otrzymaniu przez Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości z Wydziału Infrastruktury i Środowiska, ostatecznej decyzji ZRID. Nie przewidziano odrębnego trybu postępowania w przypadku decyzji ZRID z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności. Dyrektor WSPiN wyjaśnił m.in., że Wydział, którym kieruje złożył 29 listopada 2013 r. (w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami) wniosek o zmianę Procedury w tym zakresie.

Tylko w jednym objętym kontrolą urzędzie wojewódzkim (Świętokrzyski UW), w badanych sprawach o ustalenie wysokości odszkodowania w pełni przestrzegano obowiązków informacyjnych wynikających z art. 36 k.p.a. W tym urzędzie, we wszystkich badanych sprawach, w związku z niedotrzymaniem terminu ustalenia odszkodowania skierowano do stron zawiadomienia w trybie art. 36 k.p.a. Jako główną przyczynę opóźnienia wskazywano: konieczność sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, który musi zostać wyłoniony w trybie przepisów ustawy Pzp, dokonania odbioru operatu szacunkowego, przyjęcia go jako dowodu w sprawie i umożliwienia stronom postępowania zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, bądź konieczność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej. W pozostałych czterech objętych kontrolą urzędach nie przestrzegano dyspozycji art. 36 k.p.a. I tak np.:

W Wielkopolskim UW, analiza przebiegu postępowań zakończonych 40 decyzjami odszkodowawczymi wykazała, że w przypadku niezakończonych spraw w terminie nie informowano pisemnie stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy. Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wyłączeń wyjaśnił, że w prawie każdym przypadku organ wyznaczał nowy termin na załatwienie sprawy już przy wszczęciu postępowania, jednak nie zawsze było to wystarczające. Informowanie stron o przyczynach przedłużania się postępowania nie było pierwotnie przestrzegane bardzo restrykcyjnie z uwagi na fakt, iż wysyłka kolejnych pism w sposób zbędny je przedłużała. Praktyki tej zaniechano, bowiem naruszała ona dyspozycję art. 36 k.p.a.

W Podkarpackim UW stwierdzono, że spośród 40 zbadanych spraw, w 33 przypadkach nie informowano stron o braku możliwości dotrzymania terminu załatwienia sprawy. Jak wyjaśniono kontrolerom NIK, do stron postępowań odszkodowawczych nie kierowano zawiadomień w trybie art. 36 k.p.a., ponieważ przy tak dużej ilości spraw generowałoby to dodatkowe koszty oraz powodowałoby wydłużenie całego procesu wydawania decyzji. Czas przeznaczony na przygotowywanie i wysyłanie zawiadomień pracownicy przeznaczali na przygotowywanie decyzji ustalających odszkodowania.

Weryfikacja operatów szacunkowych

Do szacowania wartości nieruchomości na potrzeby postępowań prowadzonych przez wojewodów w celu ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod inwestycje publiczne ustawowo są uprawnieni jedynie rzeczoznawcy majątkowi (art. 130 ust. 2 u.g.n.). Opinię o wartości rynkowej nieruchomości zawierają oni w operatach szacunkowych, które stanowią podstawowy dowód wykorzystywany przez wojewodów do ustalenia wysokości odszkodowania. Działalność rzeczoznawców majątkowych w tym zakresie prowadzona jest na styku interesu publicznego i prywatnego, zawiera ponadto w swoich założeniach elementy dowolności rozstrzygnięcia o doborze parametrów mających istotny wpływ na wynik oszacowań wartości nieruchomości. Powoduje to, że w działalności tej występują zagrożenia korupcyjne. Nakłada to na wojewodę obowiązek szczególnej dbałości o rzetelne zweryfikowanie prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, stanowiącego kluczowy dowód w postępowaniu odszkodowawczym. Zważywszy jednak na to, że operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę

majątkowego stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, iż organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność tej opinii, z uwagi na nieposiadanie wiadomości specjalnych, którymi dysponuje biegły. Organ ma natomiast obowiązek ocenić wartość dowodową takiego dokumentu³⁸ (art. 80 k.p.a.). Oznacza to obowiązek weryfikacji operatu szacunkowego nie tylko pod względem formalnym, tj. czy został sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek lub braków, ale także konieczność zbadania, czy opinia rzeczoznawcy majątkowego jest zupełna, logiczna i wiarygodna³⁹. W badanych sprawach obowiązki organu prowadzącego postępowania odszkodowawcze, w zakresie weryfikacji formalnej poprawności oraz oceny wartości dowodowej operatów szacunkowych nieruchomości, nie zawsze były rzetelnie realizowane i dokumentowane. Na przykład:

W Lubelskim UW na 40 badanych spraw, tylko w dwóch przypadkach akta sprawy zawierały dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie weryfikacji operatów szacunkowych, określających wartość nieruchomości. Zgodnie z art. 72 w związku z art. 14 k.p.a. statuującym zasadę pisemności postępowania administracyjnego, czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Osoby odpowiedzialne za prowadzenie badanych postępowań wyjaśniły, że ze względu na dużą ilość prowadzonych postępowań nie dokumentowano przeprowadzanej analizy operatów w formie pisemnej. W pozostałych zbadanych przypadkach weryfikacja operatów zależna była od aktywności stron postępowania (byłych właścicieli wycenianych nieruchomości lub GDDKiA), a pracownicy prowadzący sprawy ograniczali się do przekazywania zgłoszonych uwag rzeczoznawcom majątkowym bądź do organizowania rozpraw administracyjnych w celu ich wyjaśnienia z udziałem stron.

W innych skontrolowanych urzędach przestrzegano obowiązku dokumentowania przeprowadzonej weryfikacji formalnej operatów szacunkowych. Na przykład:

W Świętokrzyskim UW stwierdzono, że we wszystkich 40 zbadanych przypadkach wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie poprzedzało zweryfikowanie operatu szacunkowego będącego podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania pod względem formalnym i rachunkowym. Sprawdzenie operatu każdorazowo zostało udokumentowane protokołem odbioru operatu szacunkowego, podpisanym przez pracownika dokonującego weryfikacji. Zbadane operaty szacunkowe zawierały wszystkie elementy, o których mowa w rozdziale 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴⁰. Operaty zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych, którzy zgodnie z § 57 ust. 1 rozporządzenia podpisali je, zamieszczając datę i pieczęć rzeczoznawcy majątkowego.

W Wielkopolskim UW, w każdej z 40 objętych badaniem spraw stwierdzono, że w toku postępowania odszkodowawczego operaty szacunkowe były weryfikowane pod względem formalnym. O przeprowadzonej weryfikacji operatów szacunkowych świadczyły także zapisy protokołów rozpraw administracyjnych i uzasadnienia decyzji odszkodowawczych. Operat szacunkowy będący podstawą ustalenia wysokości odszkodowania został sporządzony przez uprawnioną osobę, zawierał wymagane przepisami prawa elementy, a dokonane w nich obliczenia były poprawne pod względem

³⁸ Np. wyrok WSA w Łodzi z 02.12.2010 r., II SA/Łd 697/10 (LEX nr 755891).

³⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12.12.2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1484/07 (LEX nr 464055), wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.12.2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1174/08 (LEX nr 529401), wyrok NSA z dnia 26.01.2006 r. sygn. akt II OSK 459/05 (LEX nr 206473).

⁴⁰ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

rachunkowym. Wyceny nieruchomości dokonane przez rzeczoznawców majątkowych były aktualne na dzień ustalania wysokości odszkodowania, a ich wysokość była zgodna z wyceną.

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza odwołań od decyzji odszkodowawczych, zgłaszanych przez strony postępowań prowadzonych przez wojewodów wykazała, że weryfikacja formalna operatów szacunkowych prowadzona przez pracowników służb wojewodów, nie jest wystarczająca dla wyeliminowania błędów w operatach szacunkowych wpływających na prawidłowość ustalenia wysokości odszkodowania. Stwierdzono, że powodem większości zgłaszanych odwołań od decyzji ustalających wysokość odszkodowania oraz przyczyną ich zaskarżenia do sądów administracyjnych, były nieprawidłowości występujące w operatach szacunkowych nieruchomości. Na przykład:

W Podkarpackim UW, szczegółową analizą objęto 10 decyzji odszkodowawczych wydanych w I instancji przez wojewodę, uchylonych przez organ odwoławczy (ministra właściwego ds. transportu) oraz 1 sprawę, w której doszło do wydania wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę strony na decyzję odszkodowawczą wojewody. Wszystkie uchylone przez organ odwoławczy decyzje zostały uchylone w całości, a sprawy przekazane wojewodzie do ponownego rozpatrzenia. Z uzasadnień decyzji ministra wynika, że we wszystkich przypadkach wycena nieruchomości sporządzona została nieprawidłowo. Nieprawidłowości w wycenach dotyczyły: w 3 przypadkach niewłaściwego określenia przeznaczenia nieruchomości, w 3 kolejnych niewłaściwego doboru nieruchomości porównawczych, w 2 przypadkach braku uwzględnienia ograniczonych praw rzeczowych (prawa służebności) ustanowionych na nieruchomości, w 2 innych przypadkach braku uwzględnienia niektórych składników majątkowych występujących na nieruchomości.

W Lubelskim UW, w okresie objętym kontrolą wpłynęło 118 odwołań od decyzji Wojewody Lubelskiego ustalających odszkodowania. Organ odwoławczy (minister właściwy ds. transportu) rozstrzygnął w 87 sprawach, z tego w 26 przypadkach decyzje wojewody zostały uchylone. Do sądu administracyjnego zaskarżonych zostało 11 decyzji. Do czasu kontroli NIK cztery postępowania sądowe zakończyły się wydaniem orzeczeń. W trzech oddalono skargi, w jednym skargę uwzględniono i uchylono decyzje organów I i II instancji. W badanej próbie 40 spraw odszkodowawczych, w 14 przypadkach strony złożyły odwołania od decyzji wojewody (w tym w trzech sprawach GDDKiA). W 11 sprawach decyzje zostały uchylone przez ministra, w tym w 6 przypadkach ze względu na nieprawidłowości w sporządzonych przez biegłych rzeczoznawców operatach szacunkowych.

Egzekucja obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń

Art. 16 ust. 3 u.i.d. dla decyzji ZRID, a art. 17 ust. 5 tej ustawy dla decyzji ZRID z rygiorem natychmiastowej wykonalności, określają, że do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. regulacje zawarte ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (u.p.e.a.). Powołane przepisy ustawy o inwestycjach drogowych (u.i.d.) stanowią, że egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji ZRID przeprowadza się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy drogi.

W trzech⁴¹ z pięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich w okresie objętym kontrolą prowadzone były, na wniosek GDDKiA, postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Najwięcej takich postępowań – 102 prowadzono w Lubelskim UW. W Mazowieckim UW – 5, a w Podkarpackim UW – 3.

⁴¹ Lubelski UW, Mazowiecki UW, Podkarpacki UW.

Badania kontrolne dotyczące prowadzenia tych postępowań egzekucyjnych przeprowadzono na próbie 13 postępowań egzekucyjnych, obejmującej wszystkie postępowania prowadzone w Mazowieckim UW (5) i Podkarpackim UW (3) oraz 5 losowo dobranych postępowań prowadzonych w Lubelskim UW.

Przeprowadzone badania wykazały, że w sprawach tych służby wojewodów prowadzące postępowania egzekucyjne starały się ściśle przestrzegać przepisów u.p.e.a. Utrudniało to dotrzymanie terminów przeprowadzenia egzekucji wynikających z decyzji ZRID obowiązków w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, określonych w art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 5 u.i.d. (30 dni od otrzymania wniosku zarządcy drogi). W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że dopełniono obowiązków wynikających z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. w szczególności zobowiązany doręczono: upomnienie (zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.e.a.) oraz odpis tytułu wykonawczego i postanowienie o wezwaniu do wykonania obowiązku wydania określonej w tytule nieruchomości (art. 143 § 1 u.p.e.a.). Środki egzekucyjne w celu odebrania nieruchomości zastosowano wyłącznie po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w pouczeniu tytułu wykonawczego i postanowienia.

W Lubelskim UW, czas wyegzekwowania nieruchomości od osób zobowiązanych do ich wydania i przekazania ich oddziałowi GDDKiA (okres od daty otrzymania wniosku GDDKiA do czasu przejęcia nieruchomości) wynosił odpowiednio: 79, 78, 57, 54 i 70 dni. Czas pomiędzy poszczególnymi czynnościami w postępowaniu zmierzającymi do wyegzekwowania obowiązku wynosił:

- a) *od wpływu wniosku GDDKiA do skierowania do zobowiązanego upomnienia (licząc od daty wysłania upomnienia) – 2 (w przypadku dwóch postępowań), 5, 6, 13 dni,*
- b) *od doręczenia upomnienia do doręczenia tytułu wykonawczego i postanowienia (data wysłania tych dokumentów przez egzekutora) – 15, 18, 24, 26, 27 dni,*
- c) *od wystawienia tytułu (data doręczenia tytułu i postanowienia) do podjęcia czynności egzekucyjnych – 13 (dwa postępowania), 22, 28, 43 dni.*

Osoby odpowiadające za kontrolowaną działalność wskazały NIK, że ustawa o inwestycjach drogowych nakazuje przeprowadzenie egzekucji obowiązku wynikającego z decyzji ZRID w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy. Jednocześnie ten sam przepis nakazuje stosowanie w tym postępowaniu przepisów u.p.e.a., w której do postępowań stosuje się przepisy k.p.a. Przy takim stanie prawnym, w terminie wyznaczonym w u.i.d., nie jest możliwy do zrealizowania pełny proces postępowania egzekucyjnego.

W Mazowieckim UW stwierdzono, że postępowania egzekucyjne w sprawie egzekucji wynikających z decyzji ZRID obowiązków w zakresie wydania nieruchomości były prowadzone zgodnie z przepisami u.p.e.a. Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, wojewoda (który pełnił w tych postępowaniach również funkcję wierzyciela) skierował do zobowiązanych upomnienia, określone w art. 15 ust. 1 u.p.e.a. W związku z niewydaniem działek w wyznaczonych terminach, zgodnie z art. 143 tej ustawy, zobowiązany doręczono odpisy tytułów wykonawczych oraz postanowienia organu egzekucyjnego o wezwaniu do wydania nieruchomości. Nieruchomości zostały wydane dobrowolnie przez zobowiązanych przed zastosowaniem bezpośrednich środków przymusu. Wojewoda prowadząc postępowania dotyczące dwóch działek przejętych pod budowę drogi ekspresowej S-8, nie dochował jednak określonego w u.i.d. 30-dniowego terminu, przewidzianego na przeprowadzenie egzekucji wydania na rzecz GDDKiA nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie decyzji ZRID. Działki zostały wydane przez zobowiązanych po upływie 122 oraz 84 dni od daty wpływu do Urzędu wniosku GDDKiA o przeprowadzenie egzekucji obowiązku ich wydania. Jedną z przyczyn przedłużenia postępowania egzekucyjnego była nieuzasadniona w ocenie NIK zwłoka w podejmowaniu przez WSPiN działań przedegzekucyjnych. Upomnienia, określone w art. 15 ust. 1 ustawy o u.p.e.a., zostały przesłane przez ten Wydział do zobowiązanych dopiero po upływie 42 dni

oraz 39 dni od daty wpływu wniosków GDDKiA. Ponadto WSPiN wystawił tytuły wykonawcze i przekazał je do WIŚ (do którego obowiązków należało prowadzenie egzekucji) dopiero po 23 dniach oraz 15 dniach po upływie terminu wyznaczonego zobowiązaniem (w upomnieniach) na wydanie przedmiotowych działek.

Dobre praktyki

Jako przykład dobrych praktyk w zakresie organizacji pozyskiwania operatów szacunkowych na potrzeby prowadzonych postępowań odszkodowawczych, można wskazać sposób działania w tych sprawach stosowany w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu. Sporządzanie operatów szacunkowych regulowały tam ramowe umowy zawierane przez Wojewodę Wielkopolskiego z uprawnionymi rzeczoznawcami majątkowymi na czas określony (zwykle 2 lata) i wydawane na potrzeby poszczególnych spraw, postanowienia o powołaniu rzeczoznawcy majątkowego. Rzeczoznawca miał obowiązek sporządzić operat szacunkowy w terminie 30 dni, od dnia doręczenia postanowienia Wojewody o jego powołaniu.

3.2.2 Centrala Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

W zakresie objętej kontrolą działalności Generalnego Dyrektora DKiA oraz Centrali GDDKiA, Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie:

- wprowadzenie regulacji wewnętrznych i upowszechnienie dobrych praktyk, dotyczących etapu przygotowawczego inwestycji drogowych w zakresie spraw związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi krajowe,
- analizowanie i identyfikowanie barier prawnych oraz innych, utrudniających sprawne przygotowanie i realizację inwestycji drogowych, w tym także związanych z pozyskiwaniem nieruchomości, a także rzetelne informowanie o nich ministra właściwego do spraw transportu,
- rzetelne monitorowanie przebiegu procesów przygotowania do realizacji projektów drogowych objętych PBDK w zakresie pozyskiwania nieruchomości niezbędnych pod drogi oraz wypłaty odszkodowań właścicielom nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa,
- opracowanie i wdrożenie w GDDKiA podręczników i procedur określających m.in. szczegółowe zasady weryfikowania kwalifikowalności wydatków dotyczących nabywania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, przewidzianych do współfinansowania ze środków Unii Europejskiej,
- ustalenie przez Generalnego Dyrektora DKiA w marcu 2012 r., w drodze zarządzenia, zasad polityki antykorupcyjnej obowiązujących w GDDKiA.

Negatywnie NIK oceniła natomiast:

- brak obligatoryjnych, jednolitych dla wszystkich oddziałów zasad postępowania w sprawach dotyczących nabywania resztówek,
- pominięcie w systemie nadzoru i monitorowania działalności oddziałów, kwestii wnioskowania przez oddziały o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom ZRID,
- nieopracowanie wytycznych /procedur, instrukcji, kart procesów/ określających zasady wykonywania przez upoważnionych pracowników oddziałów GDDKiA uprawnień strony w prowadzonych przez wojewodów postępowaniach odszkodowawczych,
- nieegzekwowanie od oddziałów potwierdzania w protokołach Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „ZOPI”) dokonania oceny przedsięwzięcia inwestycyjnego pod względem kryterium zajętości terenu oraz zamieszczania w tych protokołach informacji o wyniku takiej oceny,
- niedostosowanie zasad reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu nieruchomości do standardów polityki antykorupcyjnej obowiązujących w GDDKiA.

Nadzór nad oddziałami GDDKiA w zakresie nabywania nieruchomości

3.2.2.1 Podstawowe zadania związane z nabywaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych w okresie objętym kontrolą pozostawały we właściwości oddziałów terenowych GDDKiA. W ramach podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, Generalny Dyrektor DKiA powierzył dyrektorom oddziałów⁴² m.in.: przygotowywanie dokumentacji projektowej niezbędnej dla uzyskania decyzji ZRID, współdziałanie z wojewodami w zakresie przejmowania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe na rzecz Skarbu Państwa, udział w postępowaniach w sprawie ustalenia wysokości odszkodowań za przejęte nieruchomości, zapewnianie nieruchomości lub lokali zamiennych, a także występowanie do wojewodów o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w stosunku do właścicieli lub użytkowników wieczystych odmawiających wydania nieruchomości. Dyrektorom oddziałów powierzono również nabywanie resztówek.

W Centrali GDDKiA monitorowanie i nadzór nad sprawami związanymi z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych pozostawały we właściwości Departamentu Przygotowania Inwestycji (dalej „DPI”). Zadania realizowane w tym obszarze były określone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DPI i przypisane Wydziałowi Nieruchomości i Wydziałowi Dokumentacji Technicznej.

W okresie objętym kontrolą w oddziałach GDDKiA, w celu zapewnienia właściwej jakości dokumentacji projektowej, funkcjonowały ZOPI powoływane przez dyrektorów oddziałów w celu oceny projektów przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy lub przebudowy dróg krajowych, dla których inwestorem jest GDDKiA⁴³. Zespołom tym Generalny Dyrektor DKiA powierzył zadanie polegające na ocenie dokumentacji sporządzanej na poszczególnych etapach przygotowania inwestycji. Jednym z kryteriów oceny od 28 grudnia 2008 r. była „zajętość terenu”⁴⁴. W posiedzeniach ZOPI uczestniczą dyrektor, zastępca dyrektora ds. przygotowania inwestycji, naczelnicy wybranych wydziałów oddziału GDDKiA, w tym naczelnik wydziału właściwego ds. nieruchomości, jako członek stały ZOPI, obserwatorzy z Centrali GDDKiA, a także projektanci opracowujący dokumentację. Ustalenia i wnioski ZOPI dotyczące ocenianej dokumentacji podlegają zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora DKiA, bądź ocenie przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych⁴⁵ (dalej „KOPI”) działającą przy Generalnym Dyrektorsze DKiA.

W latach 2008-2013 (do 30 września) Generalny Dyrektor DKiA zatwierdził 102 koncepcje programowe dla dróg krajowych, w tym 39 koncepcji – poprzez zatwierdzenie protokołów ZOPI, a 63 – poprzez zatwierdzenie protokołów KOPI.

Protokoły ZOPI i KOPI potwierdzają ocenę dokumentacji projektowych pod kątem poprawności przyjętych rozwiązań projektowych i technicznych oraz stanowią formalną akceptację bieżącego stadium dokumentacji i dają podstawę do rozpoczęcia prac projektowych następnego stadium.

Nie wszystkie badane protokoły zawierały adnotacje o wynikach oceny przedsięwzięć pod względem kryterium zajętości terenu. Analiza pięciu protokołów ZOPI⁴⁶ (w tym trzech⁴⁷ zatwierdzonych przez

⁴² Zarządzenie nr 54 Generalnego Dyrektora z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji (ze zmianami).

⁴³ Zadania i sposób działania ZOPI określały następujące zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 14 z 29 kwietnia 2004 r., nr 85 z 28 grudnia 2008 r. i nr 15 z 1 marca 2011 r.

⁴⁴ Kryterium to odniesione jest do przebiegu linii rozgraniczających teren pasa drogowego oraz obszaru gruntów zajmowanych pod budowę drogi i obiektów infrastruktury technicznej.

⁴⁵ Zadania i sposób działania KOPI określały następujące zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 13 z 29 kwietnia 2004 r., nr 84 z 22 grudnia 2008 r. i nr 14 z 1 marca 2011 r.

⁴⁶ Próba dobrana na podstawie osądu kontrolera z populacji obejmującej 102 protokoły ZOPI przekazane przez oddziały do Centrali GDDKiA w celu zatwierdzenia koncepcji programowych zadań inwestycyjnych.

⁴⁷ Budowa drogi S-5 Żnin-Gniezno, odcinek węzeł „Mielno” – Gniezno, budowa obwodnicy Koszalina i Sianowa na S-6 wraz z odcinkiem S-11 od węzła Koszalin do węzła Bielice”, budowa drogi S-7 na odcinku Chęciny-Jędrzejów.

Generalnego Dyrektora DKiA oraz dwóch⁴⁸, po których koncepcje programowe zostały poddane ocenie przez KOPI) wykazała, że nie udokumentowano w nich przeprowadzenia oceny przedsięwzięć pod względem kryterium zajętości terenu.

Generalny Dyrektor DKiA w zarządzeniu nr 17 z 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań ustalił wytyczne do projektowania linii rozgraniczających teren inwestycji, Stosownie do nich, niedopuszczalny jest podział nieruchomości przez istniejące budynki, konieczne jest zapewnienie dostępu do dróg publicznych oraz możliwości racjonalnego zagospodarowania części nieruchomości pozostających poza liniami rozgraniczającymi (resztówek). Ustalono tam również, że projekty podziałów nieruchomości powinny być przedłożone GDDKiA do wglądu jeszcze przed ich przyjęciem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w celu dokonania ich szczegółowej weryfikacji przez wyspecjalizowane służby GDDKiA.

W ramach nadzoru nad procesem przygotowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania decyzji ZRID zapewniono uczestnictwo przedstawicieli Generalnego Dyrektora DKiA w posiedzeniach ZOPI oraz rad technicznych dotyczących stadium projektu budowlanego, głównie dla autostrad i dróg ekspresowych (ze względu na ograniczone możliwości kadrowe) oraz w miarę możliwości dla pozostałych dróg krajowych. Dokonywano także wrywkowej weryfikacji dokumentacji, w ramach prac zespołów złożonych ze specjalistów Centrali oraz oddziałów.

Opracowano zbiór wzorcowych „Specyfikacji Technicznych”, w których szczegółowo określono wymogi dotyczące wykonania i odbioru opracowań projektowych, w tym również dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej związanej z nabywaniem nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Centrali GDDKiA brali udział w pracach doraźnie powołanych zespołów weryfikujących dokumentację przygotowaną dla pięciu zadań inwestycyjnych. W skład zespołów, powołanych w 2012 r., wchodził również pracownicy oddziałów GDDKiA. W przypadku 3 zadań oceniono również dokumentację geodezyjną i kartograficzną niezbędną w procedurach przejmowania nieruchomości pod budowę dróg. Stwierdzono istotne nieprawidłowości i uchybienia w tej dokumentacji. Zespoły wskazały na braki i błędy w materiałach dotyczących podziałów nieruchomości oraz w dokumentach potwierdzających własność niektórych działek. Występowanie tego rodzaju nieprawidłowości powodowało uzasadnione obawy zespołów, czy przedłożona dokumentacja będzie wystarczająca do skutecznego przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W 2 przypadkach⁴⁹ sformułowano zalecenia dotyczące podziału nieruchomości, gdyż proponowane podziały mogły powodować roszczenia ze strony ich właścicieli.

W ramach nadzoru nad przygotowaniem inwestycji, w części związanej z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych:

- wprowadzono w listopadzie 2009 r. procedury uzyskiwania przez dyrektorów oddziałów zgody Generalnego Dyrektora DKiA na wystąpienie z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji ZRID. W maju 2013 r. Centrala GDDKiA wskazała dyrektorom oddziałów, że wystąpienie o zgodę na złożenie wniosku o wydanie decyzji ZRID powinno zawierać informację o kosztach wykupu nieruchomości;
- monitorowano proces przygotowania inwestycji drogowych, w zakresie pozyskiwania rozstrzygnięć administracyjnych dotyczących danego zadania oraz postępu w nabywaniu nieruchomości;

⁴⁸ Budowa obwodnicy Szczuczyna w ciągu drogi ekspresowej S61 oraz budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł „Drewnica” – węzeł „Radzymin Płd.”.

⁴⁹ Autostrada A1 Tuszyn-Pyrzowice, część III – odcinek projektowy nr 3 długości 31,9 km – węzeł Zawodzie (bez węzła) – węzeł Pyrzowice (bez węzła) oraz Autostrada A1 Tuszyn-Pyrzowice, część II – odcinek projektowy nr 2 długości 42,8 km – granica województwa śląskiego/lódzkiego – węzeł „Zawodzie” (z węzłem).

- monitorowano przebieg realizacji każdego zadania na podstawie pozyskiwanych z oddziałów GDDKiA kart projektów, w których zawierano m.in. dane dotyczące wydatków na nabywanie nieruchomości (poniesione do końca okresu sprawozdawczego i pozostałe wydatki planowane do poniesienia).

W kontrolowanym okresie Centrala GDDKiA nie nadzorowała występowania przez dyrektorów oddziałów z wnioskami o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności. Zagadnienia tego nie przewidywała w szczególności wprowadzona w listopadzie 2009 r. procedura uzyskiwania zgody na wystąpienie z wnioskiem o decyzję ZRID.

3.2.2.2 W okresie objętym kontrolą w GDDKiA nie było ustalonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, obowiązujących wszystkie jednostki organizacyjne, pisemnych procedur postępowania w sprawach dotyczących nabywania nieruchomości, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych (resztówek). Na naradzie przeprowadzonej w maju 2011 r., zalecono natomiast dyrektorom oddziałów, aby oceny zasadności roszczeń w sprawie wykupu resztówek były dokonywane przez szersze grono specjalistów zatrudnionych w oddziale. W przypadku wystąpienia przez stronę o ponowne rozpoznanie wniosku o wykup resztówki sugerowano, aby oddział rozważył również możliwość przekazania przedmiotowej sprawy do rozpoznania przez Centralę GDDKiA.

Rozpatrywanie roszczeń o wykup resztówek jest w praktyce bardzo trudne. Stwierdzenie wystąpienia przesłanki, że pozostała część nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele jest bowiem zawsze oceną subiektywną. Według Generalnego Dyrektora DKiA, nie jest możliwe ustalenie jednolitego zestawu kryteriów i mierników, które pozwoliłyby te oceny zobiektywować. Każda sprawa tego typu musi być więc rozpoznawana w sposób indywidualny. Dlatego też dyrektorzy oddziałów powołali specjalne komisje lub zespoły pracowników, bądź ustalili inne zasady rozpatrywania tych wniosków przez szersze grono pracowników z wydziałów nieruchomości, wydziałów dokumentacji i specjalistów z innych komórek organizacyjnych, z dopuszczeniem możliwości zasięgnięcia opinii rzeczoznawców zewnętrznych.

W kwestii formalnego podejścia do wniosku o wykup resztówki, Dyrektor Biura Generalnego Dyrektora DKiA przekazał oddziałom w lipcu 2012 r. stanowisko, iż roszczenia te należy traktować jak wnioski administracyjne i rozpoznawać zgodnie z przepisami działu VIII k.p.a., pomimo że sama materia sprawy ma charakter cywilnoprawny. W odpowiedzi na wniosek o wykup resztówki, organ powinien udzielić niezbędnych informacji dotyczących kwestii proceduralnych, a także wskazać na okoliczności faktyczne sprawy, które wynikają z interesu prawnego zainteresowanego.

Kontrolę poprawności działań wykonywanych przez oddziały GDDKiA w zakresie wykupu resztówek wykonywał Wydział Nieruchomości DPI, rozpatrując wnioski o ponowne rozpoznanie niektórych roszczeń, a także współuczestnicząc w rozpatrywaniu skarg wnoszonych przez obywateli bezpośrednio do Generalnego Dyrektora DKiA na działalność oddziałów w sprawach dotyczących resztówek. Liczba rozpatrywanych w Centrali spraw tego typu wynosiła średnio ok. 30 w skali roku, przy czym – jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA – były to sprawy zazwyczaj bardzo skomplikowane, w których podejmowanie decyzji wiązało się z dużą odpowiedzialnością, chociażby z uwagi na skalę roszczeń zgłaszanych względem Skarbu Państwa.

3.2.2.3 W kontrolowanym okresie nie podejmowano w ramach nadzoru działań zmierzających do ujednolicenia zasad postępowania w zakresie zapewniania przez oddziały GDDKiA osobom uprawnionym

lokali zamiennych, w tym zasad dokumentowania wydatków z tego tytułu. Kontrola NIK wykazała zaś przypadki nierzetelnego dokumentowania wydatków ponoszonych na ten cel⁵⁰.

W tych sprawach oddziały GDDKiA podejmowały decyzje indywidualnie dla każdej planowanej inwestycji drogowej, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z decyzji ZRID, harmonogramów realizacji prac budowlanych, ilości wniosków o przydział lokali zamiennych czy lokalnych możliwości pozyskania lokalu zamiennego. W praktyce najczęstszym sposobem zapewnienia takiego lokalu był najem lokalu przez oddział GDDKiA i jego udostępnienie do czasowego użytkowania osobom uprawnionym. Inną stosowaną formą pomocy tym osobom była refundacja kosztów wynajmu lokalu w przypadku, gdy własnym zakresie zapewniły one sobie lokal zamienny na podstawie umowy.

3.2.2.4 W badanym okresie do Centrali GDDKiA wpłynęło 217 skarg i wniosków dotyczących nabywania nieruchomości pod drogi objęte PBDK. Badaniem objęto 20 losowo dobranych skarg na działalność oddziałów GDDKiA dotyczących nabywania nieruchomości. Stwierdzono, że skargi rozpatrywano rzetelnie. Dziesięć z nich (50%) zostało rozpatrzonych w terminie od 9 do 30 dni, natomiast pozostałe 10 po upływie od 33 do 105 dni od dnia złożenia skargi. W dwóch przypadkach poinformowano osoby skarżące, że rozpoznanie sprawy nie jest możliwe w terminie określonym w art. 35 k.p.a., z uwagi na jej skomplikowany charakter oraz konieczność pozyskania dokumentów archiwalnych oraz wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy. W jednym przypadku uczyniono to po upływie 37 dni od dnia wpływu skargi do GDDKiA, co naruszało postanowienia rozdziału III pkt 1 i 2 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w GDDKiA⁵¹. W jednym przypadku nie dotrzymano wyznaczonego terminu i zamiast do 19 maja 2008 r. skargę rozstrzygnięto 25 czerwca 2008 r., tj. po upływie 27 dni od wyznaczonego terminu. W badanej próbie w 10 przypadkach skargę uznano za zasadną, w siedmiu poinformowano skarżących, że sprawa jest aktualnie na etapie procedowania, w trzech skargę oddalono. Udzielając odpowiedzi: w trzech sprawach załatwionych odmownie roszczeń (pismo GDDKiA-O/KA/P-3/0230/813/08 z 25 czerwca 2008 r. oraz, GDDKiA-DPI-WN-ar-051/8-1392/2010 z 15 grudnia 2010 r. i GDDKiA-DPI-WN-ag-051/14-565/10 z 18 czerwca 2010 r.) nie poinformowano osób skarżących o możliwości dochodzenia swoich roszczeń w drodze postępowań cywilnoprawnych.

Biuro Audytu Wewnętrznego zrealizowało w badanym okresie sześć zadań audytowych obejmujących zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości pod drogi krajowe objęte PBDK. Natomiast Biuro Kontroli Wewnętrznej jedną kontrolę obejmującą zagadnienia związane z nabywaniem nieruchomości.

Planowanie i finansowanie działań w zakresie nabywania nieruchomości na potrzeby PBDK

3.2.2.5 Wydatki na wykupy gruntów planowano zarówno dla zadań pozostających na etapie prac przygotowawczych, finansowanych z budżetu państwa, jak również na potrzeby opracowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) planu finansowego KFD, z którego także finansowano zakup nieruchomości pod drogi krajowe objęte PBDK.

Planowanie środków na wykup gruntów w ramach prac przygotowawczych finansowanych z budżetu państwa odbywało się na podstawie uzyskanych z oddziałów GDDKiA danych planistycznych obejmujących m.in. wydatki w kategorii „wykup gruntów”. Po ich zweryfikowaniu w Centrali GDDKiA, dane te stanowiły podstawę do ustalenia ostatecznej kwoty planowanej na wykup gruntów na dany rok, w podziale na zadania inwestycyjne. Na etapie opracowywania planu wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA obligowano

⁵⁰ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trakcie kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w Oddziale GDDKiA w Lublinie.

⁵¹ Przedmiotowa procedura stanowi załącznik do zarządzenia nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w GDDKiA. Uprzednio obowiązywała w tej sprawie procedura, która stanowiła załącznik do zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA w tej sprawie z 26 września 2007 r.

oddziały do podziału wydatków na poszczególne kwartały z uwzględnieniem kwot zobowiązań podjętych i planowanych do podjęcia. Środki budżetowe były przyznawane dla zadań posiadających ZRID lub ULD. Proces nabywania nieruchomości był monitorowany przez Departament Planowania GDDKiA. Dane z monitoringu oraz wnioski z oddziałów stanowiły podstawę do zmian limitu środków na danym zadaniu w trakcie roku budżetowego.

Roczne plany wydatków bieżących i majątkowych GDDKiA nie zawierały prognozy wydatków KFD na wykup gruntów, lecz określały wyłącznie limity wydatków na wszystkie kategorie kosztów w ramach danego zadania inwestycyjnego. Szczegółowy sposób opracowania i uzgadniania planu finansowego KFD uregulowano w porozumieniu, zawartym 24 lipca 2009 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury a BGK (zmienianym aneksami nr 1 z 7 października 2010 r. i nr 2 z 20 czerwca 2011 r.). Generalny Dyrektor DKiA do 15 września każdego roku kalendarzowego przekazywał Bankowi, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu, dane do opracowania przedmiotowego planu na dany rok (§ 4 ust. 1 pkt 2 ww. porozumienia). Podstawę opracowanego „wsadu” do planu finansowego KFD stanowiły dane wynikające z pozyskanych kart projektów, dotyczących poszczególnych zadań inwestycyjnych. Wydatki na poszczególne zadania, obejmowały m.in. koszty wykupu nieruchomości. Karty projektów sporządzano i na bieżąco aktualizowano w oparciu o procedurę wprowadzoną przez Generalnego Dyrektora DKiA.

W latach 2008-2013 (I półrocze) wydatki GDDKiA na nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK wynosiły 6.812.335,5 tys. zł, co stanowiło: 6,5% wydatków ogółem (104.962.044,2 tys. zł) i 7,8% wydatków inwestycyjnych⁵² (87.018.797,5 tys. zł).

3.2.2.6 Według stanu na 30 września 2013 r., 40 zadań, dla których oddziały GDDKiA uzyskały w okresie objętym kontrolą decyzje skutkujące przejęciem nieruchomości przez Skarb Państwa z mocy prawa⁵³ lub postępowanie w sprawie ich wydania pozostawało w toku, nie miało zapewnienia finansowania etapu budowy. Sześć spośród tych zadań zostało przewidzianych do realizacji w załączniku 6 do PBDK 2011-2015 z 1 października 2013 r., co oznacza iż uzyskały zapewnienie finansowania. Na dzień zakończenia kontroli NIK, spośród pozostałych 34 inwestycji drogowych:

- 22 zadania wymienione były w zał. 1a lub 2 do PBDK na lata 2011-2015, co oznacza iż nadal nie uzyskały zapewnienia finansowania,
- 12 zadań było objętych PBDK 2011-2015, ale nie były bezpośrednio wymienione w wykazach zadań stanowiących jego załączniki (w tym dwie obwodnice, osiem mostów, jedna kładka oraz jedno zadanie realizowane w ramach działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego), co oznaczało iż po podjęciu stosownej decyzji mogą zostać sfinansowane w ramach środków zarezerwowanych na bieżące roboty z zakresu utrzymania dróg krajowych.

Wydatki poniesione na wypłatę odszkodowań z tytułu przejęcia nieruchomości na potrzeby ww. 34 zadań wyniosły na dzień 30 września 2013 r. 227.899,6 tys. zł, a pozostałe do poniesienia oceniono na 86.797,6 tys. zł. Dla 19, spośród ww. 34 zadań inwestycyjnych, dyrektorzy oddziałów GDDKiA uzyskali decyzje ZRID po wydaniu zgody przez Centralę, w ramach procedury wprowadzonej w listopadzie 2009 r. W tych 19 przypadkach wydatki na odszkodowania na dzień 30 września 2013 r. określono łącznie na kwotę 134.752,1 tys. zł, z tego 51.146,8 tys. zł poniesione i 83.605,3 tys. zł planowane jeszcze do poniesienia.

Według Generalnego Dyrektora DKiA, zgoda na występowanie przez oddziały GDDKiA do właściwych wojewodów z wnioskami o wydanie decyzji ZRID dla zadań nieposiadających zapewnienia finansowania etapu budowy udzielana była ze względu na:

⁵² Nakłady bez zakupów inwestycyjnych, tj. zakupów: nieinformatycznych, administracyjnych, środków transportowych, maszyn i urządzeń drogowych.

⁵³ Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi (ULD) lub decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID).

- założenia PBDK 2008-2012, tj. przygotowanie realizacji wszystkich wskazanych w nim zadań. Zapisy PBDK, w dacie wprowadzenia procedury o wydawaniu zgody na ZRID (2009 r.), nie dają podstaw do wydzielenia zadań, które „nie mają zapewnienia finansowania”;
- ryzyko utraty ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej „DŚU”). Jeżeli w okresie ważności tej decyzji nie zostanie złożony wniosek o wydanie decyzji ZRID, decyzja DŚU utraci ważność i w efekcie, po podjęciu decyzji o kontynuowaniu zadania, proces przygotowania inwestycji trzeba będzie przeprowadzić ponownie;
- obecne rozwiązania prawne, w ramach których dopiero ZRID stanowi zabezpieczenie przed nową zabudową nieruchomości, niezbędnych dla potrzeb inwestycji drogowych, gdy nie zostały uprzednio wydane decyzje ULD⁵⁴;
- potrzebę wykorzystania, w ramach wyznaczonych limitów finansowych, wszelkich możliwości zabezpieczenia środków finansowych, krajowych i unijnych, na kontynuację rozpoczętych etapów przygotowania inwestycji, aż do uzyskania decyzji ZRID.

Należy jednak zauważyć, że w tych sprawach działania GDDKiA uwarunkowane były także takimi czynnikami, jak presja społeczności lokalnych na jak najszybsze uwzględnienie w planach realizacyjnych PBDK regionalnych aspiracji i potrzeb w zakresie budowy infrastruktury drogowej.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zgodnie z PBDK 2008-2012 zasadnicza przebudowa sieci dróg w Polsce zaplanowana była na do 2020 r., z podziałem na lata 2004-2007, 2008-2012 i 2013-2020. GDDKiA nie może dopuścić do sytuacji, jaka miała miejsce w 2007 r., kiedy nie były przygotowane projekty do realizacji w ramach perspektywy 2007-2013, które miały wygenerować bezzwrotne granty unijne. W trakcie opracowania są dokumenty programowe do perspektywy UE 2014-2020, jak również nowelizacja PBDK. Wycofanie bądź zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID dla zadań ujętych w PBDK 2008-2012, a następnie w PBDK 2011-2015, mogłoby oznaczać przerwanie procesu przygotowania tych zadań do realizacji, co w konsekwencji oznaczałoby zablokowanie możliwości uruchomienia inwestycji, która może być wskazana do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020, zarówno imiennie w znowelizowanym PBDK, jak i w planie działań na sieci dróg krajowych.

W trakcie kontroli NIK Dyrektor DPI przygotowała notatkę dla Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, w której przedstawiona została procedura postępowania w zakresie ZRID dla zadań, które są poza zał. nr 5 i 6 do PBDK 2011-2015. Stwierdzono w niej, że dla zadań spoza ww. załączników, które posiadają opracowaną kompletną dokumentację projektową, należy zezwalać na wystąpienie z wnioskiem o ZRID, gdy dobiega końca ważność DŚU. W przypadku braku zapewnionego finansowania etapu budowy inwestycji, oddział powinien wystąpić z wnioskiem o zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID, co pozwoli przedłużyć ważność dokumentacji projektowej. Złożenie wniosku o ZRID powinno nastąpić w terminie do 4 lat od dnia, w którym DŚU stała się ostateczna. Wskazano, że w związku z art. 98 k.p.a., który dopuszcza zawieszenie postępowania na okres do 3 lat, GDDKiA zyskuje wówczas 3 lata ważności dokumentacji, podczas których mogą pojawić się środki na realizację inwestycji. Wówczas oddział wystąpi z wnioskiem o odwieszenie postępowania i uzyska decyzję ZRID. Gdy w ciągu trzech lat nie będzie zaś środków na realizację inwestycji, oddział nie złoży wniosku o podjęcie zawieszono postępowania, wniosek o wydanie decyzji ZRID zostanie uznany za wycofany (art. 98 § 2 k.p.a.). Nie spowoduje to dodatkowych kosztów po stronie GDDKiA. Na dzień zakończenia kontroli NIK, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zlecił DPI przygotowanie pisma w tej sprawie do oddziałów.

3.2.2.7 Spośród 40 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji skutkujących przejściem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych, niemających na 30 września

⁵⁴ Wydawane w oparciu o przepisy obowiązujące do 9 września 2008 r.

2013 r. zapewnienia finansowania etapu budowy, w 19 przypadkach wojewoda nadał rozstrzygnięciu – na wniosek dyrektora oddziału GDDKiA – rygor natychmiastowej wykonalności.

Jedynie dwa spośród ww. 19 zadań zostały następnie ujęte w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA w danym roku, jako tytuł inwestycyjny (przewidywano podpisanie umowy na roboty).

3.2.2.8 W badanym okresie 13 oddziałów GDDKiA przekazywało wojewodom (za wyjątkiem opolskiego, świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego) środki na finansowanie kosztów sporządzania operatów szacunkowych, niezbędnych do przeprowadzania postępowań dotyczących ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości wyłaszczane lub przejmowane z mocy prawa pod inwestycje drogowe objęte PBDK. Na podstawie porozumień zawartych w oparciu o art. 132 ust. 8 u.g.n. przez dyrektorów oddziałów GDDKiA z właściwymi wojewodami, w sprawie częściowego współfinansowania ww. kosztów, w tym okresie przekazano wojewodom ogółem 30.495,1 tys. zł.

3.2.2.9 Generalny Dyrektor DKiA ustalił dla GDDKiA wewnętrzne procedury weryfikacji i poświadczania kwalifikowalności wydatków na nabywanie nieruchomości pod drogi krajowe, zgłaszanych do refundacji ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wprowadzone do stosowania „*Procedury beneficjenta projektów realizowanych w ramach POIiŚ*” regulowały sposób weryfikowania tego rodzaju wydatków przez oddziały terenowe, a następnie przez DPI w Centrali GDDKiA.

W analizowanym okresie GDDKiA zgłosiła do refundacji wydatki kwalifikowalne w kategorii „zakup gruntów” na łączną kwotę 1.934.688,2 tys. zł, z tego: 1.854.473,8 tys. zł dla projektów realizowanych w ramach POIiŚ oraz 63.543,9 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej i 16.670,6 tys. zł w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport. Ponadto w badanym okresie zgłoszono do refundacji wydatki kwalifikowalne należące do kategorii „zakup gruntów” na łączną kwotę 4.842,8 tys. euro dla projektów realizowanych w ramach Funduszu Spójności 2004-2006⁵⁵.

W latach 2008-2013 (do 30 września) DPI – Wydział Nieruchomości dokonywał weryfikacji dokumentacji dotyczącej wydatków kwalifikowanych na nabycie gruntów, w tym m.in. dla 31 projektów realizowanych w ramach POIiŚ. Zweryfikowano ogółem 9.073 pozycje na łączną kwotę 1.662.578,8 tys. zł. Weryfikacji dokonywano zgodnie z „*Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ*”⁵⁶ i ww. *Procedurami beneficjenta projektów realizowanych w ramach POIiŚ*. Od oddziałów GDDKiA egzekwowano obowiązek dokonywania wstępnej kwalifikacji poniesionych wydatków i nadsyłania dokumentów poświadczających nabycie gruntów. W przypadku uwag wpływających na poprawność przedstawionej kwoty wydatków kwalifikowanych, kierowano do oddziałów pisma z prośbą o dokonanie korekt i uzupełnienie dokumentacji. Departament Projektów Unijnych i Monitoringu GDDKiA dokonywał ostatecznej weryfikacji wniosku o płatność przed jego przekazaniem do Instytucji Wdrażającej, tj. do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT).

Przeprowadzone w badanym okresie w Centrali GDDKiA kontrole zewnętrzne, w tym przez CUPT, nie zakwestionowały prawidłowości zadeklarowania we wnioskach o płatność wydatków kwalifikowanych poniesionych na nabycie gruntów pod drogi krajowe objęte PBDK.

W okresie objętym kontrolą GDDKiA nie wyszczególniała we wnioskach o płatność w ramach POIiŚ, wartości PTU kwalifikowalnego, zawartego w kwotach odszkodowań z tytułu przejęcia własności nieruchomości pod drogi krajowe. Procedury wewnętrzne GDDKiA nie przewidywały systemowego gromadzenia i wykorzystywania danych o kwotach tego podatku, wynikających z faktur, wystawianych

⁵⁵ Fundusz Spójności rozliczany był w walucie euro.

⁵⁶ Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wydane przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 12 maja 2009 r.

i nadsyłanych do oddziałów terenowych GDDKiA przez dotychczasowych właścicieli przejętych nieruchomości, będących z tytułu tych transakcji podatnikami PTU.

Konstrukcja wniosku o płatność w ramach POLiŚ zakładała wyszczególnianie PTU kwalifikowalnego, zawartego w kwotach wydatków zgłaszanych do refundacji (*Informacja finansowa dotycząca wniosku beneficjenta o płatność w ramach POLiŚ*, pkt 9 *Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem*, kol. 9). Zgodnie z instrukcją wypełniania takiego wniosku, w tym zestawieniu należy wykazać m.in. kwotę dokumentu brutto, kwotę dokumentu netto oraz kwotę PTU, o ile jest kwalifikowalny. Dokumentami potwierdzającymi poniesienie wydatków są zaś faktury lub inne dokumenty księgowo o równoważnej wartości dowodowej wraz z dowodami zapłaty. Opis faktury lub ww. dokumentu powinien zawierać m.in. kwotę wydatków kwalifikowalnych z wyszczególnieniem PTU (*Instrukcja wypełniania wniosku beneficjenta o płatność w ramach POLiŚ*, str. 6 wymagania dotyczące opisu faktury lub dokumentu księgowego o równoważnej wartości dowodowej pkt 8). W przypadku wydatków GDDKiA na wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod drogi krajowe, dokumentami potwierdzającymi wydatki są decyzje wojewodów o ustaleniu odszkodowania, również w przypadkach podatników PTU. Nie zawierają one jednak informacji o kwocie należnego PTU, zawartej w odszkodowaniu, którą musi rozliczyć z urzędem skarbowym podmiot będący podatnikiem PTU z tytułu „transakcji” polegającej na przeniesieniu na Skarb Państwa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pasa drogowego.

Na etapie sporządzania wniosku o dofinansowanie zadania ze środków Unii Europejskiej nie jest możliwe szacowanie poziomu PTU zawartego w odszkodowaniach z tytułu przejęcia nieruchomości pod pas drogowy, gdyż koszty pozyskania nieruchomości stanowią wówczas jedynie szacunek, a GDDKiA nie posiada szczegółowych danych o podmiotach uprawnionych do uzyskania odszkodowania.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA odpowiedzialna za współfinansowanie projektów realizowanych przez GDDKiA ze środków UE stwierdziła, że GDDKiA nie ma możliwości prawnych egzekwowania od podmiotów, na rzecz których wypłacone zostały odszkodowania, złożenia oświadczenia o podleganiu bądź nie podleganiu obowiązkowi podatkowemu w zakresie PTU, a w konsekwencji również ustalenia, czy dany podmiot jest zobowiązany do wystawiania faktur. GDDKiA, jako instytucja państwowa, ma obowiązek powiadomić odpowiednie organy ścigania w przypadku, gdy uzyska informację o popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, jednak dane jakimi dysponuje nie pozwalają na ustalenie, czy dany podatnik naruszył przepisy podatkowe i/lub karnoskarbowe. Zwracanie się do podmiotów, od których nabywane są nieruchomości o złożenie oświadczeń dotyczących ich statusu podatkowego, bez odpowiednich umocowań prawnych i jasnych wytycznych ze strony właściwych organów podatkowych, mogłoby narazić GDDKiA na zarzuty działania z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących ochrony danych osobowych (w szczególności art. 23 ust. 1 pkt 2-5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵⁷) oraz tajemnicy skarbowej.

3.2.2.10 Generalny Dyrektor DKiA wskazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu na różnego rodzaju bariery i problemy związane ze stosowaniem przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, mające związek z procesem pozyskiwania nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, w szczególności:

- nierealny, ustawowy termin na ustalenie przez wojewodę odszkodowania za przejętą nieruchomość;
- długotrwałość postępowań egzekucyjnych w zakresie wydania nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycji drogowych;
- problem z dostępem do terenu budowy w celu wykonywania badań geologicznych, archeologicznych na etapie poprzedzającym wydanie decyzji ZRID, co uniemożliwia odpowiednie przygotowanie terenu pod

⁵⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

budowę. Problem powstał w wyniku skonsolidowania w ramach decyzji ZRID wydawanych wcześniej odrębnie decyzji ULD i decyzji o pozwoleniu na budowę;

- brak zagwarantowania przez decyzję środowiskową (DŚU) nienaruszalności terenów przeznaczonych pod pas drogowy, co powoduje, że w okresie jej ważności tereny wstępnie przewidziane pod inwestycję drogową mogą być w dowolny sposób przekształcane przez ich właścicieli, którym w obecnym stanie prawnym, w takich sytuacjach bez ograniczeń mogą być wydawane pozwolenia na budowę nowych obiektów na tym terenie.

W związku z ww. barierami Generalny Dyrektor DKiA proponował ministrowi właściwemu do spraw transportu m.in. rozważenie:

- wprowadzenia rozwiązań zakładających wcześniejsze przygotowywanie operatów szacunkowych nieruchomości przeznaczonych pod pas drogowy, w ramach postępowania o wydanie ZRID, jako części składowej dokumentacji przekazywanej przez GDDKiA do wojewody w tej sprawie. Wartości nieruchomości byłyby wówczas znane w dacie wydania decyzji ZRID;
- doprowadzenia do tego, aby właściwy organ (województwo) miał możliwość wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za podlegającą przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomość, już na podstawie nieostatecznej decyzji ZRID;
- nadania szczególnego statusu terenowi, który na podstawie DŚU przewidziany jest pod realizację inwestycji drogowej, poprzez ustalenie prawnego obowiązku wprowadzania rozstrzygnięć w tym zakresie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tak jak to miało miejsce w przypadku wcześniej obowiązujących procedur związanych z wydaniem ULD;
- podziału decyzji ZRID na 2 rozstrzygnięcia: pierwsze – regulujące wyłącznie kwestie związane z nieruchomościami (w tym wyznaczenie linii rozgraniczających teren inwestycji) i umożliwiające GDDKiA nabywanie nieruchomości oraz drugie – rozstrzygające pozostałe kwestie wynikające z decyzji ZRID, w tym głównie zatwierdzenie projektu budowlanego oraz udzielenie zgody na przystąpienie do realizacji inwestycji drogowej;
- wprowadzenia w procesie inwestycyjnym nowego rozstrzygnięcia w postaci zatwierdzonej decyzją administracyjną koncepcji programowej (po wydaniu DŚU), na podstawie którego inwestor miałby prawo do zajęcia terenu pod realizację drogi;
- wydłużenia ważności DŚU, przynajmniej do 10 lat (podobnie jak w przypadku inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej), ponieważ obecny 4/6 letni okres jej ważności, obligujący do podjęcia dalszych działań w zakresie przygotowania inwestycji, jest zbyt krótki.

Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym występującym przy nabywaniu nieruchomości

3.2.2.11 Dyrektor Generalny DKiA zarządzeniem nr 9 z 6 marca 2012 r. ustalił politykę antykorupcyjną obowiązującą w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (wcześniej nie było takiej regulacji w GDDKiA). Określił m.in. zasady zapobiegania konfliktom interesów oraz przeciwdziałania możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Jako jeden z siedmiu obszarów szczególnie zagrożonych korupcją wskazano zawieranie umów cywilnoprawnych (§ 4 pkt 3 zarządzenia).

Ustalono, że przy realizacji zadań w obszarach działalności GDDKiA szczególnie narażonych na wystąpienie zjawisk korupcyjnych należy stosować zasadę „dwóch par oczu”, w taki sposób, by każde działanie jednego pracownika było weryfikowane przez przełożonego lub innego upoważnionego pracownika (§ 6 pkt 1 zarządzenia).

Regulamin Organizacyjny GDDKiA⁵⁸ przewidywał w okresie objętym kontrolą reprezentowanie Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie praw i obowiązków majątkowych przez dwóch pełnomocników działających łącznie, za wyjątkiem nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, gdzie dopuszczono jednoosobową reprezentację (§ 6 ust. 1 i 2).

Na dzień 1 września 2013 r. pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA do nabywania na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części w związku z budową dróg krajowych posiadało 112 pracowników oddziałów GDDKiA. Pełnomocnictwa upoważniały do wykonywania przedmiotowych czynności na warunkach określonych w ofertach Skarbu Państwa – GDDKiA, odpowiedziach na oferty, a także protokołach uzgodnień stron. Niektórzy z nich posiadali pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA wydane przed okresem objętym kontrolą NIK, upoważniające do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych od osób i na warunkach ustalonych przez pełnomocnika oraz za cenę ustaloną przez pełnomocnika stosownie do przepisów u.g.n. oraz ustawy o inwestycjach drogowych. Pełnomocnictwa te obejmowały także upoważnienie do jednoosobowego działania przy nabywaniu nieruchomości położonych poza pasami drogowymi na podstawie art. 13 ust. 2 i ust. 3 u.i.d. (resztówek oraz nieruchomości zamiennych).

Reguła jednoosobowego reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, ustalona w § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu organizacyjnego GDDKiA, była niezgodna z zasadami „Polityki antykorupcyjnej w GDDKiA” (§ 6 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 3). Dotyczyło to:

- upoważnień, w formie aktu notarialnego, do jednoosobowego działania przy nabywaniu na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części pod budowę dróg krajowych oraz poza pasami drogowymi za cenę i na warunkach ustalonych przez pełnomocnika,
- upoważnień do jednoosobowego działania w sprawach składania w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA ofert zakupu nieruchomości.

Regulamin organizacyjny GDDKiA przewiduje dwuosobowe reprezentowanie Generalnego Dyrektora DKiA przez pełnomocników w zakresie praw i obowiązków majątkowych, za wyjątkiem jednoosobowej reprezentacji w odniesieniu do nabywania nieruchomości pod drogi krajowe. Tymczasem, zgodnie z § 4 pkt 3 „Polityki antykorupcyjnej w GDDKiA” zawieranie umów cywilnoprawnych jest jednym z obszarów działalności GDDKiA szczególnie narażonych na konflikt interesów lub występowanie zjawisk korupcyjnych i stosownie do § 6 pkt 1 przy realizacji zadań w takich obszarach należy stosować zasadę „dwóch par oczu”.

Ponadto, zakres udzielonych pełnomocnictw do jednoosobowego reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA był niespójny z zapisami Regulaminu organizacyjnego GDDKiA, w odniesieniu do nabywania resztówek. Regulamin przewidywał bowiem jednoosobową reprezentację jedynie w przypadku nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, a resztówki nie są nieruchomościami przeznaczonymi pod te drogi. Tym samym wobec resztówek powinny być stosowane ogólne zasady reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA, określone w Regulaminie organizacyjnym (dwuosobowa reprezentacja).

Generalny Dyrektor DKiA odnosząc się do kwestii utrzymywania, w przypadku nabywania nieruchomości, wyjątku od zasady dwuosobowej reprezentacji w zakresie składania oświadczeń w sferze praw i obowiązków majątkowych Generalnego Dyrektora stwierdził, że stosownie do art. 18a ust. 5 ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁹ Generalny Dyrektor sam decyduje jakich pracowników upoważnia i w jakim zakresie. W Regulaminie organizacyjnym jego wolą było m.in., aby oświadczenia dotyczące praw i obowiązków majątkowych w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe były składane

⁵⁸ Tekst ujednolicony Regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stanowiący załącznik do zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego DKiA z 28 czerwca 2013 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.

jednoosobowo. Generalny Dyrektor DKiA wskazał również, że takie oświadczenia poprzedzane są analizą dokonywaną przez wydziały nieruchomości w oddziałach, a w przypadku resztówek często przy udziale nieformalnych zespołów opiniodawczo-doradczych, składających się z grona specjalistów zatrudnionych w oddziale. Ich opinia przedkładana jest wraz z rekomendacją, co do sposobu załatwienia sprawy, dyrektorowi oddziału który podejmuje ostateczną decyzję, np. o złożeniu oferty właścicielowi nieruchomości, określając istotne warunki jej wykupu. Według Generalnego Dyrektora DKiA samo złożenie oferty oraz oświadczenia woli w przedmiocie zawarcia umowy stanowi jedynie element wykonawczy wcześniejszych działań przeprowadzonych w sposób kolektywny przez pracowników umocowanych na podstawie posiadanych pełnomocnictw lub wykonujących obowiązki służbowe zgodnie z zakresem czynności wynikającym z regulaminów organizacyjnych. Zatem przyjęta jednoosobowa reprezentacja ma charakter praktyczny. Zdaniem Generalnego Dyrektora DKiA, z uwagi na fakt, że osoba składająca jednoosobowo oświadczenie woli w imieniu GDDKiA związana jest warunkami kolektywnie wypracowanego projektu decyzji, należy przyjąć, że określony w regulaminie organizacyjnym sposób reprezentacji GDDKiA przy składaniu oświadczeń majątkowych w zakresie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe wydaje się mieć znaczenie wtórne.

3.2.2.12 W okresie objętym kontrolą zmniejszył się zakres stosowania trybu cywilnoprawnego przy nabywaniu nieruchomości pod pasy drogowe, z uwagi na wprowadzenie trybu przejmowania przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych na ten cel. Obszar zwiększonego zagrożenia zjawiskami korupcyjnymi przy nabywaniu nieruchomości, występujący zwykle na styku interesu publicznego i prywatnego, przesunął się w związku z tym na działalność GDDKiA dotyczącą załatwiania roszczeń o wykup resztówek. Zdaniem NIK, ze względu na cywilnoprawny rodzaj tego roszczenia i ocenny charakter zaistnienia przesłanki do jego uznania, występuje tu ryzyko dowolności w działaniach osób upoważnionych do załatwiania tych spraw. W GDDKiA nie ustalono obligatoryjnych dla wszystkich jednostek organizacyjnych, jednolitych procedur określających zasady postępowania w sprawach dotyczących nabywania resztówek.

Dobre praktyki

W ramach upowszechniania dobrych praktyk, w lipcu 2013 r. w GDDKiA wprowadzono listy sprawdzające, dotyczące koncepcji programowej i projektu budowlanego, w których ustalono jednolity zakres sprawdzania tych materiałów. Lista dotycząca koncepcji programowej przewidywała sprawdzenie (wstępne), czy linie rozgraniczające i zajęcie terenu pod przebudowę urządzeń zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości. Lista dotycząca projektu budowlanego obejmowała weryfikowanie (przez oddziały) zgodności wykazów działek z projektami podziału nieruchomości, a także sprawdzenie, czy w dokumentacji projektowej prawidłowo uwzględniono te podziały. Przewidziano również zbadanie, czy linie rozgraniczające pas drogowy oraz materiały geodezyjno-kartograficzne stanowiące załączniki do wniosku o ZRID zostały uzgodnione z wydziałem nieruchomości w oddziale GDDKiA. W okresie poprzedzającym wprowadzenie tych list nie było w GDDKiA jednolitej procedury w tym zakresie.

3.2.3 Oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Przygotowanie dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wymaganej w procedurach nabywania nieruchomości

Dla uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) GDDKiA przedkłada właściwemu wojewodzie wniosek wraz z wymaganymi załącznikami. Niezbędne elementy wniosku o wydanie ZRID określa art. 11d ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Wśród nich znajduje się

dokumentacja wymagana do nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy. W szczególności są to mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Szczegółowe wymogi, co do zawartości map zawierających projekty podziału nieruchomości określa § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości⁶⁰. Według § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, operat podziału nieruchomości podlega przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wydaniem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Co do zasady, przedłożenie projektów podziałów nieruchomości do zasobu geodezyjnego i kartograficznego należało do zadań ich wykonawcy, działającego na zlecenie GDDKiA. W zarządzeniu nr 17 Generalny Dyrektor DKiA ustalił, że projekty podziałów nieruchomości (mapy podziałowe) powinny być przedłożone zamawiającemu (GDDKiA) do wglądu jeszcze przed ich przyjęciem do zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w celu dokonania ich szczegółowej weryfikacji przez służby zamawiającego.

Oddziały GDDKiA powierzają zazwyczaj wykonanie opracowań geodezyjnych i kartograficznych specjalistycznym firmom projektowym, w ramach zleceń na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego, wymaganej do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przystąpienie do prac projektowych dla danego zadania inwestycyjnego, w tym do opracowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, uwarunkowane jest uzyskaniem ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (DŚU), w której ustalony został wariant przebiegu trasy drogi zaakceptowany do realizacji ze względów środowiskowych.

W czterech oddziałach GDDKiA badania kontrolne dotyczące przygotowania wymaganej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej przeprowadzono w każdym z nich dla 3 zadań inwestycyjnych (lub wyodrębnionych odcinków realizacyjnych), a w jednym oddziale⁶¹ w odniesieniu do 2 zadań. Do badań wytypowano zadania posiadające decyzje ZRID, dla których dokumentację zlecono lub opracowano po wejściu w życie zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań. Zgodnie z zasadami ustalonymi w załączniku do tego zarządzenia, w przypadkach nieruchomości zabudowanych linie rozgraniczające teren inwestycji powinny być projektowane z uwzględnieniem uwarunkowań dotyczących podziałów nieruchomości, a w szczególności:

- 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 racjonalnego zagospodarowania części nieruchomości pozostających poza liniami rozgraniczającymi teren (tzw. resztówek) na skutek zbyt małej ich powierzchni, małej szerokości, niekorzystnego kształtu działek uniemożliwiającego wykonywanie prac agrotechnicznych, itp.

W oddziałach GDDKiA działają Zespoły Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI). W zarządzeniu Nr 85 Generalnego Dyrektora DKiA z 28 grudnia 2008 r. w sprawie Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w oddziałach GDDKiA oraz w zarządzeniu Nr 15 z 1 marca 2011 r. o tym samym tytule określono, że do ich zadań należy w szczególności ocena dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji ZRID, pod względem rozwiązań technicznych, ochrony środowiska i dóbr kultury, zajętości terenu, określenia kosztów efektywności ekonomicznej inwestycji, itp.

Na etapie przygotowania zleconej dokumentacji projektowej dla zadań objętych sprawdzeniem, pracownicy wydziałów nieruchomości konsultowali/opiniowali przyjmowane przez wykonawców zewnętrznych zasady

⁶⁰ Dz. U. Nr 268, poz. 2663.

⁶¹ Oddział GDDKiA w Warszawie.

podziału nieruchomości, m.in. pod kątem potrzeb danego zadania i uwarunkowań podziału nieruchomości, ustalonych w załączniku do ww. zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 11 maja 2009 r. oraz formalnej poprawności i kompletności danych potrzebnych do wystąpienia do wojewody z wnioskiem o ZRID. Uwagi w tym zakresie zgłaszano bezpośrednio wykonawcy.

Nie we wszystkich oddziałach weryfikacji projektów podziału nieruchomości dokonywano rzetelnie przed złożeniem wniosku o wydanie ZRID, co skutkowało przedkładaniem wojewodzie dokumentacji z błędami, których usunięcie opóźniało wydanie decyzji ZRID.

Przedłożona przez Oddział GDDKiA w Lublinie Wojewodzie Lubelskiemu wraz wnioskami o wydanie ZRID dokumentacja geodezyjno-kartograficzna dotycząca trzech zadań objętych sprawdzeniem nie była kompletna i aktualna oraz wymagała korekt i uzupełnień w trakcie prowadzonych przez Wojewodę postępowań w sprawie ZRID. Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji w Oddziale GDDKiA w Lublinie, nadzorujący pracę wydziałów: Nieruchomości i Dokumentacji wyjaśnił m.in., że występując z wnioskami o wydanie decyzji ZRID na ww. zadania, Oddział działał pod presją czasu i zobowiązania do pełnego i terminowego wykorzystania środków finansowych Unii Europejskiej przyznanych na dofinansowanie ich realizacji.

Nieprawidłowości w zakresie przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej stwierdzono także w Oddziale GDDKiA w Poznaniu.

Dokumentacja geodezyjna i kartograficzna załączona do wniosków składanych do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji ZRID dla trzech objętych sprawdzeniem zadań inwestycyjnych nie zawierała wszystkich elementów wymaganych art. 11d ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych (była niekompletna i z błędami m.in. w zakresie projektów podziałów nieruchomości). Brakowało map z projektami podziałów nieruchomości i pozwolenia wodnoprawnego. Wojewoda Wielkopolski wzywał Oddział GDDKiA w Poznaniu do złożenia wyjaśnień lub do uzupełnienia załączników do wniosków, w tym: wyjaśnienia niezgodności pomiędzy załączonymi do wniosków mapami z projektami podziału nieruchomości, a aktualnymi danymi z ewidencji gruntów i budynków, załączenia brakujących map z przebiegiem drogi i projektami podziałów nieruchomości, usunięcia niezgodności pomiędzy powierzchniami działek przed podziałem i po podziale. Oddział GDDKiA w Poznaniu usuwał stwierdzone nieprawidłowości w terminie od czterech do 30 dni. Skutkiem tego było wydłużenie okresu od złożenia wniosku do wydania decyzji przez Wojewodę Wielkopolskiego.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji wyjaśnił, że konieczność uzupełniania wniosków wynikała z tego, że przygotowanie dokumentacji inwestycji (w tym projektów podziałów nieruchomości) jest procesem trwającym kilka lat, a dane ewidencyjne w tym czasie mogą ulec zmianie w zakresie prawa własności, granic, numerów ewidencyjnych, numerów ksiąg wieczystych. Ponadto wyjaśnił, że ze względu na dużą ilość działek (nawet około 3000 w ramach jednej inwestycji) zmian ewidencyjnych było dużo.

[Nabywanie nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym \(umowa\) lub w procedurze wywłaszczenia](#)

Od 16 grudnia 2006 r., po zmianie⁶² ustawy o inwestycjach drogowych, nabywanie nieruchomości pod drogi odbywa się przede wszystkim poprzez przejęcie z mocy prawa przez Skarb Państwa własności nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pasy drogowe. W okresie objętym kontrolą ciągle jednak znaczącą rolę przy nabywaniu nieruchomości pod drogi krajowe odgrywały działania prowadzone

⁶² Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

w trybie cywilnoprawnym (umowy), podejmowane przez GDDKiA na podstawie powoływanych wcześniej przepisów przejściowych. W razie odrzucenia przez właściciela oferty nabycia takiej nieruchomości, za cenę zaproponowaną przez GDDKiA po jej wycenie przez rzeczoznawcę majątkowego i przeprowadzeniu rokowań z właścicielem, zarządca dróg krajowych kieruje do wojewody wnioski o wywłaszczenie takich nieruchomości w procedurze uregulowanej przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.).

W czterech⁶³ z pięciu oddziałów GDDKiA objętych kontrolą, w latach 2008–2013 (do sierpnia 2013 r.) na podstawie umów zawieranych z właścicielami nabyto łącznie 8.537 nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe oraz przejęto na te cele w drodze wywłaszczenia 2.245 nieruchomości. W jednym ze skontrolowanych oddziałów GDDKiA⁶⁴ nie uzyskano takich danych ograniczonych wyłącznie do okresu objętego kontrolą. Jednostka ta przekazała natomiast całość danych z tego zakresu obejmujących działania prowadzone do września 2013 r., w tym także przed rokiem 2008. W tym oddziale GDDKiA na potrzeby zadań realizowanych w latach 2008–2013, na podstawie umów zawieranych z właścicielami nabyto łącznie 19.548 nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe oraz przejęto na te cele w drodze wywłaszczenia 3.508 nieruchomości.

Badania dotyczące nabywania nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe w trybie cywilnoprawnym (umowy) lub w drodze wywłaszczenia, w czterech⁶⁵ oddziałach GDDKiA przeprowadzono w każdym z tych oddziałów w odniesieniu do: 20 spraw zakończonych zawarciem umowy z właścicielem nieruchomości, po uprzednim złożeniu przez GDDKiA oferty i uzgodnieniu ceny nabycia oraz 10 spraw zakończonych odrzuceniem oferty przez właściciela nieruchomości i przekazaniem przez oddział GDDKiA do wojewody wniosku o wywłaszczenie takich nieruchomości w procedurze uregulowanej przepisami u.g.n. W jednym oddziale⁶⁶ zbadano 4 sprawy zakończone zawarciem umowy z właścicielem nieruchomości (w tym oddziale, w okresie objętym kontrolą nie było więcej spraw podlegających takim badaniom).

Trzy z pięciu skontrolowanych oddziałów GDDKiA⁶⁷, ze względu na dużą liczbę spraw prowadzonych w trybie cywilnoprawnym, zlecało zewnętrznym wykonawcom przeprowadzenie wszystkich działań niezbędnych do zawarcia umów z właścicielami nieruchomości przeznaczonych pod drogi. Na przykład:

Oddział GDDKiA w Lublinie zlecił firmie [...] (dalej: Biuro). Wykonywanie czynności, mających na celu nabycie nieruchomości w trybie cywilnoprawnym wraz z opracowaniem dokumentacji formalno-prawnej pod budowę dróg. Zakres dwóch umów zawartych z Biurem 20 sierpnia 2007 r. (obowiązujących do 18 grudnia 2009 r.) dotyczył czynności nabycia nieruchomości pod budowę drogi S-17 (621 działek) oraz S-19 (355 działek) i obejmował m.in.: sporządzanie operatów szacunkowych dla przewidzianych do wykupu działek położonych w pasie drogowym, prowadzenie monitoringu cen nieruchomości położonych poza pasem drogowym celem określenia wartości resztówek, przygotowanie i doręczenie właścicielom ofert nabycia nieruchomości położonych w pasie drogowym wraz z wstępnym ustanowieniem warunków zawarcia aktu notarialnego, weryfikację zasadności wniosków o nabycie resztówek i wycenę tych nieruchomości, doprowadzenie do zawarcia umowy nabycia nieruchomości, przygotowanie wniosku o wywłaszczenie. W § 5 ww. umów Dyrektor GDDKiA O/L udzielił wykonawcy pełnomocnictwa do ustalenia wszelkich warunków pozyskania nieruchomości, po uzyskaniu akceptacji przez zamawiającego.

Z-ca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji w Oddziale GDDKiA w Lublinie wyjaśnił, że umowy z Biurem na wykonanie wszelkich czynności związanych z nabyciem nieruchomości pod budowę dróg S-17 i S-19

⁶³ Oddziały GDDKiA w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu i Warszawie.

⁶⁴ Oddział GDDKiA w Rzeszowie.

⁶⁵ Oddziały GDDKiA w: Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie.

⁶⁶ Oddział GDDKiA w Kielcach.

⁶⁷ Oddziały GDDKiA w: Lublinie, Rzeszowie i Warszawie.

zawarto w celu zapewnienia prawidłowego działania Wydziału Nieruchomości oraz niedopuszczenia do sytuacji, w której przeciążenie pięciu pracowników prowadzących sprawy nabywania ok. 1500 działek (2000 działek w kolejnym 2008 r.) doprowadziłoby do podejmowania niewłaściwych decyzji, opóźnień płatności, braku kontroli operatów szacunkowych.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu sprawy związane z pozyskiwaniem w trybie cywilnoprawnym nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe prowadzili kompleksowo pracownicy, zatrudnieni w Wydziale Nieruchomości. Posiadali oni notarialne pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA, upoważniające do działania w jego imieniu przy nabywaniu nieruchomości na ten cel, w szczególności do jednoosobowego działania przy nabywaniu odpłatnie i nieodpłatnie, na rzecz Skarbu Państwa wszelkich nieruchomości lub ich części (prawa własności i prawa użytkowania wieczystego) i zamiany nieruchomości lub ich części, a w związku z powyższym do reprezentowania mocodawcy przed osobami fizycznymi, prawnymi, do składania wymaganych oświadczeń i do podpisywania aktów notarialnych łącznie z oświadczeniem o poddaniu się egzekucji na podstawie art. 777 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁶⁸ oraz do wszystkich innych czynności, jakie okażą się konieczne w związku z wykonywaniem pełnomocnictwa.

W każdym z objętych badaniem przypadków, zakończonych umową nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonej pod pas drogowy, wartość nieruchomości została oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego, a ceny za nieruchomości uzgodniono z ich właścicielami na podstawie tych oszacowań, a w niektórych przypadkach powiększono z uwagi na inne czynniki istotne dla zbywcy lub GDDKiA. Umowy kupna/ sprzedaży zawierali pracownicy Oddziału posiadający pełnomocnictwa udzielone przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Ceny za jakie nabywano nieruchomości w sprawach objętych sprawdzeniem pokrywały się zazwyczaj z ich wartością oszacowaną przez rzeczoznawcę majątkowego. Zdarzały się jednak wyjątki od tej reguły, wynikające z ustaleń rokowań prowadzonych przez strony. Na przykład:

W Oddziale GDDKiA w Lublinie, w przypadku czterech nieruchomości⁶⁹ cenę nabycia ustalono poprzez zwiększenie wartości działek oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego o 5% (łącznie o 12,1 tys. zł). Nieruchomość zabudowaną w miejscowości Długie⁷⁰ nabyto za cenę 2.217,9 tys. zł, tj. wyższą od wartości szacunkowej o 105,6 tys. zł, a w Ciecierzynie⁷¹ - za cenę 2.650,0 tys. zł – wyższą od wartości szacunkowej o 24,9 tys. zł. Podwyższenie cen nabycia uzasadniono w protokołach rokowań terminem wydania nieruchomości, koniecznością zapewnienia przez zbywcę mieszkania rodzinom i wynajęcia pomieszczeń gospodarczych na sprzęt rolniczy. Działkę zabudowaną stacją paliw Oddział nabył w drodze umowy za cenę 4.971,5 tys. zł, ustaloną poprzez zwiększenie wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę (4.075,0 tys. zł) o równowartość PTU (896,5 tys. zł). Łącznie w okresie objętym kontrolą Oddział nabył w trybie cywilnoprawnym osiem nieruchomości, których cena ustalona została poprzez zwiększenie wartości wynikającej z operatu szacunkowego o równowartość PTU. Dwóch byłych właścicieli tych nieruchomości nie przekazało GDDKiA faktur, które zobowiązani byli wystawić do tych „transakcji”.

Analiza dokumentów 20 spraw dotyczących nabywania przez Oddział GDDKiA w Warszawie nieruchomości w trybie cywilnoprawnym wykazała, że w każdym przypadku wartość nieruchomości została określona przez rzeczoznawcę majątkowego w sporządzonym operacie szacunkowym. Ceny

⁶⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

⁶⁹ Numery spraw: GDKiA-LU-P3-22000-5-57/09, GDKiA-LU-P3-22000-5-221/09, GDKiA-LU-P3-22000-5-258/09, GDKiA-LU-P3-2200-1-93/09.

⁷⁰ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-5-216/09.

⁷¹ Numer sprawy: GDKiA-LU-P3-22000-3-241/13.

nabycia odpowiadały tak określonej wartości nieruchomości, a w przypadku podatników PTU wartość tę zwiększano o PTU. 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 PTU określono ceny netto, stawkę i kwotę tego podatku. W każdym przypadku podatnicy nadesłali do Oddziału faktury dotyczące tej transakcji.

We wszystkich objętych kontrolą sprawach, zakończonych w latach 2008-2013 (I półrocze) wnioskami o wywłaszczenie nieruchomości w trybie administracyjnym, oddziały GDDKiA występowały do wojewodów o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wyłącznie w przypadku braku możliwości zawarcia umowy w trybie cywilnoprawnym. Czy to ze względu na nieprzyjęcie oferty przez właściciela nieruchomości (art. 15 ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.), czy też z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości lub śmierć właściciela i brak wykazanych praw do spadku (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.).
Na przykład:

We wszystkich 10 objętych badaniem sprawach, Oddział GDDKiA w Poznaniu występował do Wojewody Wielkopolskiego o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wyłącznie w przypadku braku możliwości zawarcia umowy w trybie cywilnoprawnym. W dziewięciu przypadkach wnioski te poprzedzone były ofertami składanymi przez przedstawicieli Oddziału właścicielom nieruchomości, natomiast w jednym przypadku przedstawiciele Oddziału nie złożyli takiej oferty, z uwagi na niemożność ustalenia spadkobierców wcześniejszych właścicieli tych nieruchomości (przyznana i wypłacona kwota odszkodowania przekazana została do depozytu sądowego). O wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wnioskowano w terminie od 831 do 1264 dni od złożenia właścicielom pierwszej oferty nabycia nieruchomości, składając od trzech do pięciu ofert nabycia nieruchomości. W przypadku zadania: obwodnica Koźmina Wielkopolskiego, wnioskowano o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w terminie od 164 do 318 dni od złożenia oferty nabycia nieruchomości, składając w każdym przypadku jedną ofertę.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że wnioski o wywłaszczenie nieruchomości traktowano jako najmniej pożądany sposób nabycia nieruchomości, dlatego niektóre oferty wykupu składane były kilkakrotnie. Wpływ na termin składania wniosków o wywłaszczenie miał fakt, że w wielu przypadkach nie można było ustalić spadkobierców właścicieli nieruchomości oraz adresów zamieszkania właścicieli lub ich spadkobierców. Ponadto zmiany w przyznawaniu środków finansowych na realizację poszczególnych zadań powodowały zmiany terminów w postępowaniach dotyczących nabycia gruntów.

Od wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego przez Wojewodę Wielkopolskiego do wydania przez niego decyzji wywłaszczeniowych upływało od 131 do 434 dni. Czas trwania postępowań wywłaszczeniowych nie wpłynął na planowane terminy rozpoczęcia realizacji inwestycji.

Średni czas od złożenia oferty nabycia nieruchomości, po upływie którego Oddział GDDKiA w Rzeszowie wnioskował do Wojewody Podkarpackiego o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego wynosił 204 dni. Średni czas trwania postępowania wywłaszczeniowego, tj. od złożenia przez Oddział wniosku o wszczęcie postępowania, do dnia wydania przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji wywłaszczeniowej wynosił 361 dni.

W przypadku braku możliwości zawarcia umowy w formie aktu notarialnego z właścicielem nieruchomości, Oddział GDDKiA w Warszawie występował do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego po upływie od 28 do 223 dni od złożenia właścicielom oferty nabycia nieruchomości. Od wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego przez Wojewodę Mazowieckiego do wydania decyzji wywłaszczeniowych upływało od 85 do 807 dni.

W objętych badaniem 10 sprawach, w przypadku braku możliwości zawarcia umowy w formie aktu notarialnego z właścicielem nieruchomości, Oddział GDDKiA w Lublinie występował do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego po upływie od 2 do 26 miesięcy od złożenia właścicielom oferty nabycia nieruchomości. Od złożenia przez Oddział wniosku o wywłaszczeniowe nieruchomości na cele budowy drogi do wydania przez Wojewodę Lubelskiego decyzji wywłaszczeniowych upływało od 5 do 25 miesięcy.

Reprezentowanie Skarbu Państwa w prowadzonych przez wojewodę postępowaniach w sprawie ustalenia odszkodowań za nieruchomości

Jednymi z głównych zadań GDDKiA wykonywanych w ramach procedury przejęcia przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości przeznaczonych pod pas drogowy, jest reprezentowanie Skarbu Państwa, jako strony prowadzonych przez wojewodów postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania należnego właścicielom nieruchomości przejętych pod drogi krajowe oraz wypłata odszkodowań uprawnionym osobom.

Badania dotyczące tych zagadnień, w każdym z pięciu skontrolowanych oddziałów GDDKiA przeprowadzono na próbie 30 spraw zakończonych wydaniem przez wojewodę decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Badaniami objęto ponadto próbę spraw, w których oddziały odwołały się od decyzji odszkodowawczej wojewody. W skontrolowanych oddziałach wniesiono łącznie 181 odwołań od decyzji wojewody ustalającej wysokość odszkodowania. W jednym z oddziałów GDDKiA zbadano 11 takich spraw, w trzech po 10, a w jeszcze jednym 6 (wszystkie, które wystąpiły w tym oddziale).

Sprawy związane z ustalaniem i wypłatą odszkodowań za nieruchomości przejęte z mocy prawa pod budowę dróg należały w oddziałach GDDKiA do właściwości wydziałów nieruchomości funkcjonujących w pionie inwestycyjnym.

Obciążenie pracowników tych wydziałów sprawami związanymi z reprezentowaniem Skarbu Państwa w postępowaniach odszkodowawczych w okresie objętym kontrolą było zróżnicowane, zależne od ilości i etapu przygotowań do realizacji zadań inwestycyjnych prowadzonych w danym roku. Na przykład:

W Oddziale GDDKiA w Kielcach, w kontrolowanym okresie na jednego pracownika, wykonującego zadania związane z realizacją uprawnień strony postępowania, przypadało średnio od 92 (w 2009 r.) do 231 (2011 r.) spraw związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowań.

W Oddziale GDDKiA w Lublinie sprawy związane z ustaleniem i wypłatą odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa prowadziło sześciu pracowników Wydziału Nieruchomości. Na jednego pracownika przypadało: w 2008 r. – 133, w 2009 r. – 232, w 2010 r. – 216, w 2011 r. – 356, w 2012 – 252 i w I półroczu 2013 r. – 47 postępowań dotyczących ustalenia odszkodowania.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu średnie obciążenie jednego pracownika Wydziału Nieruchomości wykonywaniem zadań wynikających z posiadania przez GDDKiA statusu strony, w prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowaniach odszkodowawczych wynosiło: w 2008 r. – 1 sprawa, w 2009 r. – 19 spraw, w 2010 r. – 26 spraw, w 2011 r. – 34 sprawy, w 2012 r. – 64 sprawy, w 2013 r. (I półrocze) – 3 sprawy.

W skontrolowanych oddziałach GDDKiA nie zadbano o szczegółowe określenie obowiązków pracowników posiadających pełnomocnictwa Generalnego Dyrektora DKiA, związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa w postępowaniach odszkodowawczych prowadzonych przez wojewodów, poprzez odpowiednie uszczegółowienie ich zakresów czynności, uprawnień i obowiązków lub opracowanie instrukcji/wytycznych regulujących zasady wykonywania tych zadań. Stwierdzono np., że:

W Oddziale GDDKiA w Kielcach w zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości nie skonkretyzowano obowiązków związanych z wykonywaniem w imieniu Skarbu Państwa uprawnień strony w postępowaniach odszkodowawczych prowadzonych przez wojewodę.

Również w Oddziale GDDKiA w Lublinie, w zakresach czynności pracowników Wydziału Nieruchomości nie ujęto wprost obowiązków sprawdzenia pod względem formalnym operatów szacunkowych i analizy rozstrzygnięć odszkodowawczych wojewody pod kątem zasadności złożenia ewentualnego odwołania.

W toku prowadzonych przez wojewodów postępowań w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przejęcia przez Skarb Państwa nieruchomości położonych w pasie drogowym, kontrolowane oddziały GDDKiA wykorzystywały przysługujące im uprawnienia strony, jednak możliwość zaangażowania pracowników oddziałów w poszczególne sprawy uzależniona była od ilości spraw, jakie prowadzono w danym czasie oraz od stopnia ich złożoności.

W Oddziale GDDKiA w Kielcach pracownik posiadający stosowne pełnomocnictwa uczestniczył w ramach postępowań odszkodowawczych w wyznaczonych z urzędu rozprawach administracyjnych, zgłaszał uwagi lub zastrzeżenia do operatów szacunkowych, sporządzał z nich kopie lub zwracał się o wyciągi z operatów m.in. w przypadku składanych odwołań, zastrzeżeń lub dla potrzeb Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). W uzasadnionych przypadkach, zgłaszał także własne wnioski dowodowe (np. wniosek o ponowną wycenę, o przyjęcie kontroperatu jako dowodu w sprawie). Oddział nie kierował własnych wniosków o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej.

W Oddziale GDDKiA w Lublinie, w dziewięciu z 30 badanych spraw odszkodowawczych udokumentowano dokonanie przez pracowników Oddziału analizy operatów szacunkowych, W pozostałych 21 aktach spraw nie stwierdzono dokumentów i adnotacji świadczących o sprawdzeniu przez pracowników GDDKiA O/L operatów szacunkowych.

Z 22 spraw, w których odszkodowanie zwiększone zostało o kwotę równą 5% wartości nieruchomości na podstawie art. 18 ust. 1e ustawy o inwestycjach w drogach, w 13 nie stwierdzono w aktach dokumentów świadczących o zweryfikowaniu przez Oddział zasadności naliczenia zwiększenia.

Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji w Oddziale GDDKiA w Lublinie wyjaśnił, że obowiązek sprawdzenia operatów szacunkowych i weryfikacji rozstrzygnięć wojewody przypisano konkretnym pracownikom poprzez zapis w zakresach czynności „prowadzenia spraw związanych z ustaleniem i wypłatą odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa”. Przyznał, że zapis ten jest sformułowany szeroko i ogólnie, jednak pracownicy rozumieli jego znaczenie jednoznacznie i podejmowali właściwe działania. Operaty szacunkowe były sprawdzane pod względem formalnym i rachunkowym, jednak z uwagi na znaczną liczbę postępowań i krótki czas na sprawdzenie, 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 na rozstrzygnięcie sprawy, pracownicy Wydziału Nieruchomości zgłaszali uwagi w trakcie rozpraw administracyjnych lub na formularzach przygotowanych przez LUW.

W trakcie prowadzonych w Oddziale GDDKiA w Lublinie badań szczegółowych dotyczących reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach odszkodowawczych prowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego stwierdzono, że nie wykorzystano należycie uprawnień strony w postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę Lubelskiego w sprawie ustalenia odszkodowania za nieruchomość przeznaczoną na miejsce obsługi podróżnych (MOP) przy drodze ekspresowej S-17/12, zabudowaną nieukończonym budynkiem hotelowym. I tak:

Pomimo że ocena stanu technicznego tego budynku, dokonana przez GDDKiA O/L podczas czynności przejęcia nieruchomości różniła się od oceny zawartej w operacie szacunkowym, Oddział nie zgłosił uwag do operatu i nie żądał od organu prowadzącego postępowanie przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy budowlanego, dotyczącej stanu technicznego budynku. Oddział nie zareagował także na brak ustosunkowania się Wojewody Lubelskiego do wniosku o zawieszenie postępowania odszkodowawczego do czasu zakończenia działań prowadzonych na wniosek GDDKiA przez organy nadzoru budowlanego w tej sprawie, w związku z podejrzeniem, że stan techniczny tego budynku stanowi zagrożenie dla osób przebywających wewnątrz. Wojewoda decyzją z 5 czerwca 2012 r. ustalił odszkodowanie za tę nieruchomość w wysokości 1.935,3 tys. zł, odpowiadającej wycenie zawartej w operacie szacunkowym.

Przeprowadzone badania dotyczące odwołań wnoszonych przez oddziały GDDKiA od decyzji wojewody w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania wykazały m.in., że jednym z głównych powodów zaskarżenia tych decyzji były kwestie niezetelności operatów szacunkowych nieruchomości, stanowiących dla wojewodów podstawę dla ustalenia wysokości odszkodowania. Na przykład:

W przypadkach 10 badanych odwołań od decyzji odszkodowawczych wojewody, złożonych przez Oddział GDDKiA w Rzeszowie, w 9 sprawach głównym powodem złożenia odwołania było wadliwe sporządzenie operatu szacunkowego nieruchomości, poprzez m.in.: oszacowanie wartości rynkowej nieruchomości w oparciu o transakcje dotyczące nieruchomości całkowicie niepodobnych (7 spraw) lub uwzględnienie w oszacowaniu wartości budynku znajdującego się na wyłączonej nieruchomości, będącego własnością Skarbu Państwa (1 przypadek) oraz ustalenie odszkodowania na podstawie błędnie sporządzonych obliczeń (1 przypadek). W każdej z tych spraw odwołania rozpatrzone zostały przez organ odwoławczy, który uchylił zaskarżane decyzje i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W przypadku 7 spraw, po ponownym rozpatrzeniu, Wojewoda Podkarpacki wydał decyzje ustalające na nowo wysokość odszkodowania, i decyzje stały się ostateczne. Pozostałe 2 sprawy w trakcie kontroli były w toku ponownego rozpatrywania.

W wyniku badania 11 spraw, w których Oddział GDDKiA w Warszawie odwołał się od decyzji wojewody ustalającej wysokość odszkodowania ustalono m.in., że w dziewięciu przypadkach zaskarżenie decyzji wynikało z wadliwego sporządzenia operatu szacunkowego (kwestionowano m.in.: przyjętą przez rzeczoznawcę bazę obiektów porównawczych; niezachowanie zasady podobnych warunków zawarcia transakcji; przyjęcie do porównań działek o innym przeznaczeniu i o innej lokalizacji niż przedmiotowa nieruchomość). W jednym przypadku wojewoda na skutek wniesionego odwołania, za zgodą stron uchylił zaskarżoną decyzję i wydał nową. Organ odwoławczy uwzględnił w sześciu przypadkach odwołanie wniesione przez dyrektora Oddziału i uchylił pięć decyzji w całości oraz jedną w części. W przypadkach trzech decyzji odwołanie nie zostało uwzględnione przez organ odwoławczy, decyzje pozostały w mocy. Jedna sprawa pozostawała natomiast w trakcie kontroli NIK w toku rozpatrywania.

Przejmowanie w imieniu Skarbu Państwa w posiadanie nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego

Od 10 września 2008 r. nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe, wyszczególnionych w decyzji ZRID (wcześniej w decyzji ULD), następuje z mocy prawa (art. 12 ust. 4 pkt 1 u.i.d.). Decyzja ZRID określa także termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, przy czym nie może być on krótszy niż 120 dni od daty, w której decyzja ZRID stała się ostateczna (art. 16). Wojewoda nadaje decyzji ZRID rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek zarządcy drogi uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym (art. 17 ust. 1 u.i.d.). Decyzja ZRID opatrzona takim rygorem, mimo że nie jest ostateczna, zobowiązuje do: niezwłocznego wydania

nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi oraz do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3 u.i.d.). Do egzekucji obowiązków w zakresie wydania nieruchomości stosuje się przepisy u.p.e.a. Od 10 września 2008 r. ustawa o inwestycjach drogowych określa dodatkowo 30-dniowy termin przeprowadzenia egzekucji, liczony od dnia otrzymania przez wojewodę wniosku zarządcy drogi (art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 5).

Badania kontrolne dotyczące tych zagadnień, w każdym z pięciu skontrolowanych oddziałów GDDKiA przeprowadzono na próbie obejmującej 5 zadań inwestycyjnych, dla których przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych pod pas drogowy następowało z mocy prawa w oparciu o ostateczne decyzje ZRID lub ULD. Każda z tych decyzji posiadała rygor natychmiastowej wykonalności nadany przez wojewodę na wniosek oddziału GDDKiA.

W odniesieniu do czynności wykonywanych przez GDDKiA w związku z koniecznością egzekucji wynikających z decyzji ZRID obowiązków w zakresie wydania nieruchomości, badania przeprowadzono w trzech skontrolowanych oddziałach GDDKiA⁷² i objęto nimi łącznie 17 takich spraw. W pozostałych dwóch nie wystąpiła konieczność przeprowadzenia egzekucji wydania nieruchomości w odniesieniu do objętych badaniami zadań inwestycyjnych.

Większość skontrolowanych oddziałów GDDKiA (oddziały w: Kielcach, Poznaniu, Rzeszowie i Warszawie), co do zasady nie stosowało protokolarnej formy (ani w żaden inny udokumentowany sposób) przejmowania od właścicieli nieruchomości gruntowych niezabudowanych położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego. Kontrolerom NIK wyjaśniano, że obowiązujące przepisy nie przewidują żadnej szczególnej formy wydania nieruchomości. Skoro zatem regulacje prawne nie obligowały GDDKiA do protokolarnego przejmowania nieruchomości, nie było konieczności sporządzania protokołów zdawczo-odbiorczych w odniesieniu do kilku tysięcy działek.

Jedynie w Oddziale GDDKiA w Lublinie stosowano, jako obowiązującą zasadę dokumentowanie przejęcia nieruchomości od jej poprzedniego właściciela poprzez sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego.

W pozostałych oddziałach protokoły przekazania/przejęcia nieruchomości sporządzano w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych lub na żądanie właścicieli, którzy zamierzali skorzystać z przewidzianych ustawą o inwestycjach drogowych bonusów za wydanie nieruchomości (art. 18 ust. 1e i 1f u.i.d.). Na przykład:

W Oddziale GDDKiA w Kielcach nie określono w formie pisemnej procedury obejmowania w faktyczne posiadanie nieruchomości określonych decyzjami ZRID lub ULD. Naczelnik Wydziału Nieruchomości polecił podległym pracownikom sporządzanie protokołów przekazania/przejęcia nieruchomości, na okoliczność obejmowania w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanych (w tym przypadku, składniki budowlane, które się na nich znajdują posiadają określoną wartość), a także nieruchomości, których właściciele zadeklarowali chęć ich wcześniejszego wydania celem uzyskania zwiększenia odszkodowania. Główną przyczynę niskiego poziomu stwierdzonego protokolarnie objęcia w faktyczne posiadanie nieruchomości, stanowiły przyjęte w tym zakresie zasady, tj. sporządzanie takich protokołów tylko w ww. przypadkach.

Przy niektórych zadaniach inwestycyjnych dochodziło do celowego opóźniania przez oddziały GDDKiA faktycznego objęcia w posiadanie nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe. Miało to miejsce w szczególności w sytuacjach, gdy Skarb Państwa przejął z mocy prawa własność nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających pas drogowy, a dla danego zadania inwestycyjnego nie było zapewnienia finansowania etapu budowy drogi i ustalonego terminu przystąpienia do robót budowlanych.

⁷² Oddziały GDDKiA w: Lublinie, Rzeszowie i Warszawie.

Według NIK, jest to szczególnie niezrozumiałe w sytuacjach, gdy decyzjom ZRID na wniosek GDDKiA został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Opóźniając faktyczne przejęcie nieruchomości od dotychczasowego właściciela, szczególnie tych zabudowanych, unikano dodatkowych kosztów związanych z ochroną terenu i znajdujących się na nim obiektów do czasu przekazania placu budowy wykonawcy robót. Na przykład:

Oddział GDDKiA w Kielcach opóźniał objęcie w faktyczne posiadanie 133 nieruchomości zabudowanych, wyszczególnionych w analizowanych decyzjach ZRID lub ULD. W sytuacji, gdy wszystkim tym decyzjom na wniosek GDDKiA został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, do końca października 2013 r. protokołami przekazania/przejęcia nieruchomości nie objęto jeszcze 77 działek zabudowanych. Udokumentowane protokołem objęcie w faktyczne posiadanie przez GDDKiA pozostałych 56 zabudowanych nieruchomości następowało po upływie:

- od 134 do 954 dni od wydania decyzji ZRID (z 5 sierpnia 2010 r.) w przypadkach 10 działek objętych decyzjami wydanymi dla odcinka „granica woj. świętokrzyskiego – Skarżysko-Kamienna”,
- od 13 do 280 dni od terminu wydania nieruchomości określonego w decyzji ZRID (z 2 maja 2012 r.), w przypadkach 17 działek objętych decyzjami wydanymi dla odcinka „Jędrzejów – granica woj. świętokrzyskiego”,
- od 829 do 922 dni od wydania decyzji ZRID (z 17 marca 2011 r.) w przypadkach 23 działek objętych decyzjami wydanymi dla budowy obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42,
- 695 dni od wydania decyzji ULD (z 21 września 2007 r.) i po upływie terminu wydania tej nieruchomości określonego w decyzji ZRID, w przypadku jednej działka objętej decyzją ULD wydaną dla budowy drugiego mostu przez Wisłę w Sandomierzu w ciągu drogi nr 77,
- od 1.778 do 1.786 dni od wydania decyzji ULD (z 25 listopada 2008 r.) w przypadkach pięciu działek objętych decyzją wydaną dla przebudowy drogi nr 73 na odcinku od obrębu Łabędziów do obrębu Wola Morawicka.

Wyjaśniając przyczyny takiego działania w tych sprawach, naczelnik Wydziału Nieruchomości w Oddziale GDDKiA w Kielcach podał, że w sytuacji, gdy na danym odcinku nie były rozpoczęte roboty budowlane, nie obejmowano natychmiast w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanych.

Opóźnienia w faktycznym objęciu przez GDDKiA nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg skutkowały, w niektórych przypadkach roszczeniami wykonawców robót o przedłużenie terminu wykonania umowy i wypłatę dodatkowego wynagrodzenia. Na przykład:

Oddział GDDKiA w Poznaniu przejął z opóźnieniem nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji w zakresie budowy wschodniej obwodnicy Poznania na odcinku Gniezno-Czachurki. Oddział nie dysponował 31 działkami, na których znajdowały się budynki przeznaczone do rozbiórki. Ostatnie takie nieruchomości przekazano wykonawcy robót dopiero w październiku 2011 r., tj. prawie trzy lata po uprawomocnieniu się decyzji z dnia 6 czerwca 2008 r. o lokalizacji drogi i prawie dwa lata po przekazaniu wykonawcy placu budowy w ramach tej inwestycji. W związku z opóźnieniem w przekazaniu nieruchomości, na wniosek wykonawcy, Oddział GDDKiA w Poznaniu wyraził zgodę na przedłużenie terminu realizacji inwestycji o 153 dni i zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy o 4 262,8 tys. zł. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji wyjaśnił, że w momencie przekazywania placu budowy, na terenie tym znajdowało się 17 budynków mieszkalnych wraz z zabudowaniami gospodarczymi, zdecydowana większość byłych właścicieli prowadziła działalność rolniczą, a budynki te były przekazywane wykonawcy sukcesywnie po tym jak ich byli właściciele odtwarzali swoje zasoby mieszkaniowe. Wyjaśnił także, że Oddział GDDKiA w Poznaniu nie wdrażał procedury egzekucyjnej, w celu uniknięcia napięć społecznych oraz uwzględniając harmonogram wykonawcy. Ponadto wyjaśnił,

że właściciele 30 nieruchomości, położonych poza liniami rozgraniczającymi drogi, aż do 18 maja 2011 r. nie wyrazili zgody na ich udostępnienie, w celu przebudowy gazociągu.

W Oddziale GDDKiA w Rzeszowie, w przypadku podzadania pn. „Rzeszów (A4, węzeł „Rzeszów Zachód”) – węzeł Świlcza” wykonawca złożył 18 października 2010 r. powiadomienie o roszczeniu przedłużenie czasu na ukończenie robót o 97 dni oraz dodatkową płatność z tytułu braku dostępu do placu budowy. Wykonawca ze względu na sprzeciw właściciela działek nie mógł wejść na plac budowy i prowadzić robót. Zostały one wznowione dopiero po przeprowadzeniu czynności egzekucyjnych i oświadczeniu przedstawiciela Oddziału o przejęciu spornych działek. Oddział uznając roszczenie, przedłużył czas na ukończenie robót o 32 dni i przyznał dodatkowe wynagrodzenie w kwocie 55,5 tys. zł netto, tytułem zwiększonych kosztów utrzymania zaplecza wykonawcy, w związku z brakiem dostępu do placu budowy.

W objętych badaniem przypadkach wnioski do wojewodów o wszczęcie postępowań egzekucyjnych składano niezwłocznie po powzięciu wiadomości, że nieruchomości faktycznie nie zostały wydane, tj. po otrzymaniu stosownego oświadczenia woli dotychczasowego właściciela lub informacji od wykonawcy robót, że nie został wpuszczony na grunt. Oddziały monitorowały realizację wniosków egzekucyjnych poprzez stały kontakt ze służbami wojewodów odpowiedzialnymi za przeprowadzenie egzekucji. W razie potrzeby kierowano do organu egzekucyjnego monity w sprawie przedłużających się postępowań egzekucyjnych.

W Oddziale GDDKiA w Lublinie, spośród 8.212 nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa z mocy prawa, dotychczasowi właściciele dobrowolnie wydali 7.829, a 383 (4,7%) przejęto w trybie postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez Wojewodę Lubelskiego. Badanie 10 wybranych postępowań egzekucyjnych wykazało, że:

- wszystkie dotyczyły odebrania nieruchomości objętych decyzjami ZRID z rygorem natychmiastowej wykonalności,
- wnioski o wszczęcie postępowań egzekucyjnych Oddział złożył po upływie 58-166 dni od doręczenia zobowiązanym zawiadomień o wydaniu ZRID,
- postępowania egzekucyjne trwały od 15 do 94 dni od złożenia wniosku o egzekucję. W 7 z 10 badanych sprawach postępowanie egzekucyjne trwało dłużej niż 30 dni określone w art. 17 ust. 5 ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.,
- w analizowanych sprawach Oddział nie podejmował działań celem wyjaśnienia przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Nie korzystał też z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, przysługującej z mocy art. 54 § 2 u.p.e.a. Oddział nie składał skarg na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, gdyż „nie był w stanie należycie wykazać, że czynności organu egzekucyjnego są podejmowane zbyt późno z winy tego organu”. Ponadto we wszystkich sprawach czynności egzekucyjne były skuteczne, a fakt ich przedłużenia nie spowodował roszczeń wykonawców robót związanych z niedostępnością placu budowy i żądań przedłużania z tego tytułu czasu realizacji zadań.

Załatwianie roszczeń o wykup resztówek

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, jeżeli pod inwestycje drogowe przejęto część nieruchomości, a pozostała jej część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi (w przypadku dróg krajowych – Generalny Dyrektor DKiA) jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (w przypadku dróg krajowych) albo jednostki samorządu terytorialnego, tej części nieruchomości. Roszczenie ma charakter cywilnoprawny.

Badania kontrolne dotyczące nabywania tzw. resztówek, w każdym z czterech skontrolowanych oddziałów GDDKiA przeprowadzono na próbie obejmującej 20 spraw dotyczących zgłoszonych do oddziału roszczeń o wykup resztówki. Do badanej próby włączono 10 spraw załatwionych pozytywnie (uznano zasadność roszczenia i wykupiono resztówkę) i 10 spraw, w których odmówiono uznania roszczenia. W piątym kontrolowanym oddziale (Oddział GDDKiA w Warszawie) badaniem objęto 12 spraw (10 roszczeń uznanych i 2 roszczenia załatwione odmownie).

Liczba roszczeń o wykup resztówek wpływających do poszczególnych oddziałów GDDKiA objętych kontrolą oraz zakres roszczeń uznanych, były zróżnicowane. I tak:

Do Oddziału GDDKiA w Kielcach wpłynęły 273 wnioski o wykup resztówek. Uznano 66 roszczeń (24%) i dokonano wykupu resztówek na łączną kwotę 5.517,5 tys. zł. Odmówiono uznania 166 zgłoszonych roszczeń (61%). W przypadku pozostałych 41 wniosków (15%): 20 wniosków – odroczone termin ich załatwienia do czasu zakończenia postępowania przed NSA w sprawie skargi na decyzje ZRID i decyzje środowiskowe, pisemnie informując o tym wnioskodawców (odcinek budowy drogi S-7, granica województwa świętokrzyskiego, Skarżysko-Kamienna); 15 wniosków – nie doszło do podpisania aktów notarialnych, bowiem wnioskodawcy nie przedłożyli dokumentów własnościowych (odcinek budowy drogi S-7, Skarżysko-Kamienna – Występa); 6 wniosków – trwa procedura wyceny działek w celu ich wykupu (odcinki trzech dróg: nr 42, nr 73 i nr 78).

Do Oddziału GDDKiA w Lublinie zgłoszone zostały roszczenia o nabycie 898 resztówek, z których 578 (64,4%) Oddział nabył za kwotę łącznie 51.503,8 tys. zł. Odmówiono uznania 298 roszczeń (33,2%), a 22 roszczenia na koniec sierpnia 2013 r. były w toku rozpatrywania.

W badanym okresie do Oddziału GDDKiA w Poznaniu zgłoszono 80 roszczeń o wykup resztówek. Oddział nabył łącznie 24 resztówki (30%) za łącznie 1.628,8 tys. zł, w 54 przypadkach (67,5%) odmówił nabycia takich nieruchomości, a w dwóch przypadkach sprawy były w toku załatwiania.

W okresie objętym kontrolą do Oddziału GDDKiA w Rzeszowie wpłynęło 698 wniosków o wykup tzw. resztówek, z których zostało uznanych 79 roszczeń (11,3%). Wartość nabytych przez Oddział na rzecz Skarbu Państwa resztówek wyniosła 1.021 tys. zł.

W Oddziale GDDKiA w Warszawie nie prowadzono rejestru roszczeń o nabycie resztówek, na podstawie prowadzonych w poszczególnych latach rejestrów korespondencji przychodzącej nie można było określić liczby 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.

W czterech skontrolowanych oddziałach (oddziały GDDKiA w: Kielcach, Lublinie, Poznaniu i Rzeszowie), w 12 przypadkach odmownie załatwionych roszczeń o wykup resztówek, właściciele tych nieruchomości skierowali roszczenia na drogę sądową. Łączna kwota tych roszczeń wynosiła 46.067 tys. zł. Na przykład:

W GDDKiA O/L na drogę sądową właściciele skierowali roszczenia o nabycie ośmiu resztówek o wartości 11.116,5 tys. zł. Do 31.08.2013 r. żadna z tych spraw nie została przez sąd rozstrzygnięta.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu, w dwóch przypadkach odmowy nabycia resztówki, wnioskodawcy skierowali do sądu pozew o ich nabycie za łączną kwotę 34.671,3 tys. zł. W jednym przypadku sąd nie przychylił się do żądania wnioskodawcy, w drugim (na kwotę 34.605,2 tys. zł) roszczenie było nadal rozpatrywane (wg stanu na dzień zakończenia kontroli).

W badanym okresie dyrektorzy oraz pracownicy skontrolowanych oddziałów, wyznaczeni do prowadzenia spraw związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi, posiadali notarialne pełnomocnictwa do reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA m.in. w zakresie nabywania „resztówek”, upoważniające ich

do jednoosobowego działania przy nabywaniu w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa prawa własności, udziałów we współwłasności oraz prawa użytkowania wieczystego i udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości, stosownie do przepisów art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach w drogach.

Do czasu kontroli NIK Generalny Dyrektor DKiA nie wprowadził w GDDKiA obligatoryjnych dla wszystkich oddziałów procedur (standardów) załatwiania roszczeń o wykup resztówek. Kwestię ewentualnej regulacji zasad postępowania w tych sprawach pozostawiono do decyzji dyrektorów oddziałów. W trzech skontrolowanych oddziałach (oddziały GDDKiA w: Kielcach, Lublinie i Rzeszowie) ich dyrektorzy wprowadzili pisemne procedury określające zasady załatwiania roszczeń o wykup resztówek. Na przykład:

Dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie zarządzeniem nr 13/P-3/2012 r. z 20 marca 2012 r. powołał Zespół do spraw oceny wniosków o wykup resztówek. Zespołowi nadano kompetencje doradczo-opiniotwórczo-konsultacyjne do oceny wniosków o wykup resztówek „w sprawach szczególnie skomplikowanych”. Formułowana przez Zespół opinia miała stanowić rekomendację dla dyrektora Oddziału co do sposobu załatwienia roszczenia. W razie potrzeby, przy dokonywaniu oceny wniosków Zespół mógł korzystać m.in. z pomocy radcy prawnego i uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego lub innych biegłych. Zarządzenie powyższe nie określało całej procedury rozpatrywania wniosków o nabycie resztówek, w tym terminu ustosunkowania się do zgłoszonych roszczeń.

W Oddziale GDDKiA w Rzeszowie, w okresie objętym kontrolą, w sprawach związanych z nabywaniem resztówek obowiązywały procedury ustalone w dokumencie pn. Księga Zarządzania Procesami, w części PG 03.03 Nabywanie nieruchomości, w zadaniu 8. Procedura wykupu resztówek określono procedury obowiązujące przy nabywaniu resztówek. Zapisano tam m.in., że:

- ocena złożonego przez właściciela resztówki wniosku miała być przeprowadzona przez komisję powołaną przez dyrektora Oddziału. W skład każdej komisji wchodził: kierownik projektu z Wydziału Nieruchomości lub radca prawny Oddziału, oraz przedstawiciel Wydziału Dokumentacji, przedstawiciel samorządu terytorialnego i w razie potrzeby projektant. Komisja mogła pracować w minimum trzyosobowym składzie,*
- ostateczna decyzja o wykupie lub odmowie wykupu resztówki podejmowana była przez Dyrektora Oddziału, o czym zawiadamiany był wnioskodawca.*

Obowiązujące w Oddziale procedury związane z nabywaniem resztówek nie przewidywały opiniowania wniosków w sprawie wykupu resztówek przez rzeczoznawców majątkowych. Nie określały także terminów, w jakich powinno nastąpić ustosunkowanie się Oddziału do roszczenia o wykup resztówki.

W dwóch skontrolowanych oddziałach (oddziały GDDKiA w: Poznaniu i Warszawie) nie było pisemnych procedur określających zasady załatwiania roszczeń o wykup resztówek.

W Oddziale GDDKiA w Warszawie 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.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu nie zostały ustalone pisemne procedury dotyczące zakupu części nieruchomości nie nadających się do dalszego wykorzystania na dotychczasowe cele w związku z zajęciem części nieruchomości na inwestycje drogowe. Wnioski o nabycie ww. nieruchomości rozpatrywane były przez pracowników Wydziału Nieruchomości i Wydziału Dokumentacji. Decyzja o nabyciu lub o odmowie nabycia resztówki podejmowana była przez dyrektora Oddziału po przeanalizowaniu argumentów wnioskodawców i zbadaniu, czy nieruchomość nadaje się do dalszego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, natomiast wartość nabywanych nieruchomości określana była na podstawie operatów szacunkowych.

Ustalenia kontroli uzasadniają stwierdzenie, że część spraw dotyczących zgłaszanych przez obywateli roszczeń o wykup resztówek była załatwiana przewlekłe. Na przykład:

W Oddziale GDDKiA w Warszawie rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących badanych roszczeń załatwionych odmownie (2) podjęto w terminach: 26 miesięcy i 1 miesiąc. W przypadku roszczeń załatwionych pozytywnie rozstrzygnięcia zapadały w terminach od 2 do 18 miesięcy.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących roszczeń załatwionych odmownie podejmowano w terminach od 3 tygodni do 1,5 roku. W przypadku roszczeń załatwionych pozytywnie rozstrzygnięcia zapadały w terminach od 1 tygodnia do 17 miesięcy.

W Oddziale GDDKiA w Rzeszowie, w przypadkach 10 spraw, w których uznano roszczenie o wykup resztówki, od złożenia wniosku do złożenia przez Oddział oferty wykupu resztówki, średnio upływało 831 dni. Czas załatwiania poszczególnych spraw wynosił: od 140 do 307 dni dla 4 spraw, od 930 do 1128 dni dla 5 spraw, 2200 dni dla 1 sprawy. W dwóch sprawach o wykup resztówek, akty notarialne zostały zawarte po upływie 421 i 1712 dni od daty złożenia przez Oddział oferty wykupu. W pozostałych 8 sprawach akty notarialne zostały zawarte w terminie od 7 do 197 dni, od złożenia przez Oddział oferty wykupu resztówek. Analiza 10 spraw zakończonych odmową wykupu resztówki wykazała, iż od daty złożenia wniosku o wykup resztówki, do dnia złożenia przez Oddział oświadczenia o odmowie wykupu, upływało średnio 553 dni. Czas załatwiania poszczególnych spraw wynosił: od 50 do 100 dni dla 2 spraw, od 450 do 600 dni dla 4 spraw, od 750 do 975 dni dla 4 spraw.

Oddział GDDKiA w Lublinie ustosunkował się do roszczeń o wykup resztówek po upływie od 26 do 602 dni od ich zgłoszenia. Jednak tylko w dwóch przypadkach poinformowano wnioskodawców o przyczynach braku możliwości niezwłocznego ustosunkowania się do zgłoszonych roszczeń.

Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji Oddziału GDDKiA w Lublinie, nadzorujący pracę Wydziału Nieruchomości, w wyjaśnieniach udzielonych kontrolerom NIK w sprawie długotrwałego rozpatrywania roszczeń o wykup resztówek wskazał na następujące przyczyny:

- przedwczesne składania wniosków, tj. przed uzyskaniem przez decyzje ZRID statusu ostateczności,*
- konieczność uprzedniego ujawnienia skutków ostatecznej decyzji ZRID w ewidencji gruntów i księgach wieczystych, co trwa 1-3 miesięcy,*
- konieczność, w wielu przypadkach, zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy majątkowego, wyłanianego w czasochłonnym postępowaniu przetargowym,*
- konieczność zaangażowania pracowników Wydziału Nieruchomości w równoległe prowadzone liczne postępowania odszkodowawcze, stanowiące priorytet dla Oddziału i objęte reżimem czasowym z k.p.a.*

W swoich wyjaśnieniach podniósł jednak również, że cyt.: „Żaden przepis prawa cywilnego nie określa terminu rozpatrzenia roszczeń cywilnoprawnych i nie nakłada obowiązku informowania drugiej strony o terminie rozpatrzenia roszczenia, a kwestia ta pozostawała w sferze indywidualnego uznania osoby prowadzącej sprawę”.

W wyniku przeprowadzonych badań na próbie spraw dotyczących roszczeń o wykup resztówek NIK stwierdziła m.in., że nie wszystkie kontrolowane oddziały posiadające pisemne procedury określające zasady załatwiania tych roszczeń, w pełni stosowały się do tych zasad. I tak:

Badania przeprowadzone w oddziale GDDKiA w Lublinie wykazały m.in., że:

- każdorazowo roszczenia analizowano pod kątem spełnienia przesłanki braku możliwości wykorzystania nieruchomości na dotychczasowe cele,*

- w sześciu sprawach przed podjęciem decyzji w sprawie wykupu resztówki zasięmano opinii rzeczoznawcy majątkowego - czy zachodzą ustawowe przesłanki do nabycia tych nieruchomości,
- odmawiając uznania roszczeń poinformowano wnioskodawców o przyczynach tej odmowy, odnosząc się szczegółowo do wszystkich argumentów strony,
- z 15 objętych badaniem roszczeń, rozpatrzonych po 20 marca 2012 r., osiem załatwiono bez zasięgnięcia opinii Zespołu ds. oceny wniosków o wykup resztówek, w tym 5 odmownie,
- z 10 badanych spraw załatwionych odmownie, w czterech przypadkach stanowisko, co do roszczenia przyjęto po zasięgnięciu opinii rzeczoznawców majątkowych,
- w dwóch sprawach, rozpatrywanych po 20 marca 2012 r., odmówiono uznania roszczeń mimo pozytywnej opinii rzeczoznawcy majątkowego. W tych przypadkach, pomimo rozbieżnych stanowisk w sprawie zasadności wykupu resztówki, osób rozpatrujących te wnioski w Wydziale Nieruchomości z opiniami rzeczoznawców majątkowych, którym zlecono ocenę spełnienia przesłanek z art. 13 ust. 3 u.i.d., nie zasięmano opinii Zespołu ds. oceny wniosków o wykup resztówek. Decyzje odmowne przygotowali pracownicy Wydziału Nieruchomości. W jednej z tych spraw wnioskodawca pozwał Oddział do sądu, uzasadniając to m.in. tym, że powstała po podziale i pozostawiona przy dotychczasowym właścicielu działka nie nadaje się do wykorzystania na dotychczasowe cele, tj. pod jakąkolwiek zabudowę,
- w 16 przypadkach z akt sprawy wynikało, że przy przygotowaniu decyzji w sprawie uznania lub odmowy roszczeń o wykup resztówek zachowano zasadę „wielu par oczu”. W czterech sprawach brak było danych w tym zakresie, przy czym dwie z tych spraw załatwiono przed, a dwie (negatywnie) po wprowadzeniu zarządzenia nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z 6 marca 2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Z uwagi na to, że każde z roszczeń o wykup resztówki dotyczy innego stanu faktycznego, to w każdym przypadku muszą być one traktowane indywidualnie i z tego powodu załatwianie tych spraw wymaga dużego zakresu wiedzy i doświadczenia. Dlatego też, w opinii NIK przy załatwianiu tych roszczeń GDDKiA powinna posiłkować się opiniami zewnętrznych specjalistów, posiadających niezbędną wiedzę w zakresie działalności prowadzonej na nieruchomości stanowiącej resztówkę oraz konsekwentnie stosować zasadę „wielu par oczu” przy rozstrzyganiu roszczeń o wykup resztówek. Z względu na subiektywny charakter oceny o zaistnieniu przesłanki obligującej zarządcę drogi do uznania roszczenia o wykup resztówki, określonej w art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych, ten obszar działalności GDDKiA jest bowiem narażony na dowolność rozstrzygania, co jest uznanym czynnikiem korupcjogennym.

Realizacja praw do lokali zamiennych

Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych, w przypadku, gdy na potrzeby inwestycji drogowych objętych decyzjami ZRID/ULD, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, przejmowane są nieruchomości zabudowane, właściwy zarządca drogi jest obowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego.

Według § 4 ust. 7 załącznika do zarządzenia nr 54 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w uzasadnionych przypadkach dyrektor oddziału wynajmuje lokale zamienne dla właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości zabudowanych oraz najemców.

W okresie objętym kontrolą, w trzech skontrolowanych oddziałach GDDKiA (w: Lublinie, Warszawie i Rzeszowie) zapewniano lokale zamienne osobom uprawnionym, a w pozostałych dwóch (oddział w: Kielcach i Poznaniu) nie było takiej potrzeby. Na przykład:

Oddział GDDKiA w Lublinie w latach 2008-2013 (do 31 sierpnia) zapewnił lokale zamienne 66 osobom uprawnionym, z tego: trzy z zasobów własnych⁷³, pięć wynajętych przez Oddział i 58 wynajętych bezpośrednio przez uprawnionych. Wydatki z tego tytułu wyniosły 1.200,2 tys. zł, z tego 130 tys. zł dotyczyło kosztów lokali wynajętych przez Oddział, a 1.070,2 tys. zł „refundacji” czynszu za lokale wynajęte bezpośrednio przez osoby uprawnione. Badanie próby 10 spraw dotyczących zapewnienia przez oddział GDDKiA w Lublinie osobom uprawnionym lokali zamiennych (dwóch wynajętych w tym celu przez Oddział i ośmiu wynajętych bezpośrednio przez osoby uprawnione) wykazało m.in., że:

- lokale zamienne wynajęte przez Oddział udostępniano osobom uprawnionym na podstawie zawieranych z nimi umów użyczenia i protokołów zdawczo-odbiorczych szczegółowo opisujących stan tych lokali, wskazujących na spełnienie warunków technicznych dla lokalu zamiennego określonych 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 cywilnego⁷⁴;
- podstawę pokrywania (refundacji) uprawnionym kosztów czynszu za wynajęte przez nich lokale zamienne stanowiły umowy, w których Oddział stwierdzał, że zaproponowany przez osobę uprawnioną lokal lub budynek mieszkalny spełnia wymogi techniczne dla lokalu zamiennego i w związku z tym zostaje wskazany jako lokal zamienny, a jego cena najmu nie odbiega od cen rynkowych w danej miejscowości, udokumentowanych stosowną analizą. W umowach wskazywano termin i nr konta osoby uprawnionej, na które Oddział co miesiąc przelewał środki odpowiadające kwocie czynszu najmu lokalu. W dwóch z ośmiu analizowanych spraw w dokumentacji stwierdzono kserokopie umów najmu tych lokali, określających m.in. wysokość czynszu (cenę najmu), w żadnej nie było natomiast dowodów opłacenia czynszu przez uprawnionych;
- w ośmiu z 10 badanych przypadków Oddział przekazywał osobom uprawnionym do lokalu zamiennego środki na pokrycie (refundację) kosztów czynszu wynajętych przez te osoby lokali zamiennych. Środki te przekazywano bez udokumentowania, że faktycznie zostały na ten cel wykorzystane. Kwota przekazanych środków wyniosła 219,1 tys. zł. Ponadto, stwierdzając w zawartych z tymi osobami umowach, że zaproponowany przez nie lokal lub budynek mieszkalny spełnia wymogi techniczne dla lokalu zamiennego Oddział nie dysponował dokumentami stanowiącymi podstawę takiego stwierdzenia (np. protokołami oględzin). W sześciu sprawach nie posiadał kopii umowy najmu zawartej przez osobę uprawnioną do lokalu zamiennego z właścicielem lokalu.

Zastępca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji w Oddziale GDDKiA w Lublinie wyjaśnił, że z uwagi na wyjątkowo trudną sytuację i poczucie zagrożenia dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa, w związku z decyzjami ZRID objętymi rygiorem natychmiastowej wykonalności, w Oddziale postanowiono organizować proces przejmowania budynków mieszkalnych w sposób jak najmniej dla nich dotkliwy. Dlatego w większości przypadków odstąpiono od oględzin lokali zamiennych z udziałem osób uprawnionych, a w zawieranych z nimi umowach zapisy o spełnieniu przez te lokale warunków technicznych dla lokali zamiennych opierano głównie na oświadczeniach tych osób. Nie żądano przedkładania umów najmu lokali zamiennych, gdyż uważano, że jako zawierane w szczególnych warunkach rynkowych i tak nie będą odzwierciedlały realnego poziomu cen najmu. Dlatego wyrażano zgodę na refinansowanie kosztów najmu lokali zamiennych jedynie do wysokości realnych cen rynkowych wynikających ze sporządzonych w Oddziale analiz.

⁷³ Lokale nabyte w celu, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych (zamiany na nieruchomości położone w pasach drogowych).

⁷⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 150

Planowanie i finansowanie działań związanych z pozyskiwaniem nieruchomości na potrzeby PBDK

Każdy ze skontrolowanych oddziałów GDDKiA miał przypisane do operacyjnego prowadzenia zadania wyszczególnione w PBDK. Dla tych zadań oddziały prowadziły prace przygotowawcze, w tym pozyskiwanie wymaganych decyzji administracyjnych oraz nabywanie gruntów. W oparciu o założenia realizacyjne przygotowane w Centrali GDDKiA dla kolejnych wersji PBDK, w oddziałach opracowywano plany rzeczowo-finansowe realizacji prowadzonych zadań inwestycyjnych. W tym celu sporządzano „karty projektów” dla każdego zadania. Kwota ogółem w karcie projektu stanowiła limit wydatków na wszystkie kategorie kosztów w ramach jednego zadania inwestycyjnego. Jedną z części karty projektu był harmonogram rzeczowo-finansowy projektu, który obejmował m.in. pozycję „koszty nabycia gruntów”. Wartości ujmowane w ww. pozycji ustalane były przez pracowników wydziałów nieruchomości w oparciu o szacunkowe dane, dotyczące planowanej do nabycia w danym roku liczby działek. Liczba działek ewidencyjnych dla danego zadania, które należało nabyć w związku z realizowanymi inwestycjami, określana była w każdym roku na podstawie dokumentacji geodezyjno-prawnej i decyzji ULD lub ZRID. Kwoty ujęte w kartach projektu były na bieżąco analizowane i w razie konieczności aktualizowane na koniec każdego miesiąca i roku. Karty projektu przedkładane były do Departamentu Planowania Centrali GDDKiA, który na podstawie danych w nich zawartych przygotowywał prognozy wydatków Krajowego Funduszu Drogowego w roku bieżącym i latach przyszłych.

Dla poszczególnych zadań inwestycyjnych sporządzane były programy inwestycyjne uzgadniane z Centralą GDDKiA, które zawierały:

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

Kwoty przydzielone na sfinansowanie nabywania nieruchomości dla poszczególnych zadań, zabezpieczane były w planach wydatków majątkowych i bieżących oddziału na dany rok, zatwierdzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA.

W przypadku zadań inwestycyjnych tego rodzaju (budowa dróg) wydatki na nabywanie nieruchomości koncentrują się w okresie przygotowania inwestycji do realizacji. Wówczas ta grupa kosztów ma największy udział w kosztach realizacji projektu. W kolejnych fazach realizacji zadania udział procentowy tych wydatków zmniejsza się. Ostateczny poziom udziału wydatków na nieruchomości w kosztach realizacji zadania inwestycyjnego można ustalić dopiero po zakończeniu i rozliczeniu całego zadania. Kształtowanie się tych proporcji w okresie objętym kontrolą można prześledzić na przykładzie danych dotyczących zadań prowadzonych przez Oddział GDDKiA w Warszawie oraz Oddział GDDKiA w Rzeszowie. I tak:

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

- według stanu ze stycznia 2008 r. – 14,2%, (2.384.493,0 tys. zł z 16.848.991,8 tys. zł),
- według stanu z sierpnia 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:

- według stanu ze stycznia 2008 r. – 87,1% (1.221.360,9 tys. zł z 1.401.798,8 tys. zł),
- według stanu z sierpnia 2013 r. – 28,4% (3.611.809,6 tys. zł z 12.727.659,8 tys. zł).

W przypadku Oddziału GDDKiA w Rzeszowie, łączna kwota planowanych kosztów realizacji 15 zadań ujętych w PBDK, wg stanu na kwiecień 2008 r. wynosiła 12.605.374 tys. zł, w tym 966.300 tys. zł (8%) planowane koszty nabycia gruntów. Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów

w ogólnych kosztach dla poszczególnych zadań wahał się od 0,3% na zadaniu pn. Przebudowa drogi Nr 4 Machowa - Łańcut do 13% na zadaniu pn. Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu drogi krajowej (etap I). Wg stanu na sierpień 2013 r. łączna kwota planowanych kosztów dla tych samych 15 zadań była wyższa o 127% w porównaniu do kwietnia 2008 r. i wynosiła 28.574.530 tys. zł, w tym 1.283.810 tys. zł (4,5%) planowane koszty nabycia gruntów. Planowane koszty nabycia gruntów wg stanu na sierpień 2013 r. w porównaniu do kwietnia 2008 r. były wyższe o 33%. Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów w ogólnych kosztach dla poszczególnych zadań wahał się od 0,3% do 14%. Procentowy udział planowanych kosztów nabycia gruntów wg stanu na sierpień 2013 r. w porównaniu do kwietnia 2008 r. dla 3 zadań był wyższy, a dla 11 zadań był niższy. W przypadku jednego zadania nie planowano i nie realizowano wydatków na nabywanie gruntów.

W Oddziale GDDKiA w Rzeszowie, łączna kwota wydatków poniesionych na realizację zadań ujętych w PBDK wg stanu na kwiecień 2008 r. wynosiła 220.789 tys. zł i dotyczyła 13 zadań, w tym kwota na wykup gruntów stanowiła 165.871 tys. zł (75%) i dotyczyła 5 zadań. Najwyższy procentowy udział wydatków na wykup gruntów w ogólnej kwocie wydatków dotyczył zadań: pn. Budowa autostrady A-4 Tarnów-Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 węzeł Rzeszów Zachód w. Świlcza – 97%, pn. Budowa obwodnicy Jarostawia na drodze nr 4 – 84%, oraz pn. Budowa drogi S-19 Stobierna-Rzeszów Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód – 80%.

Wg stanu na sierpień 2013 r., łączna kwota poniesionych wydatków na realizację zadań ujętych w PBDK wynosiła 8.214.065 tys. zł i dotyczyła 14 zadań, w tym kwota na wykup gruntów stanowiła 560.426 tys. zł (6,8 %) i dotyczyła 7 zadań. Najwyższy procentowy udział wydatków na wykup gruntów w ogólnej kwocie wydatków dotyczył zadań: Wzmocnienie DK 4 na odc. Łańcut-Radymno wraz z rozbudową odcinka Łańcut-Głuchów – 76%, Budowa obwodnicy m. Leżajsk w ciągu DK 77 – 21%.

W skontrolowanych oddziałach GDDKiA, w okresie objętym kontrolą uzyskano łącznie 30 decyzji ULD i 63 decyzje ZRID, skutkujących przejęciem przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym. Tylko jednej z tych decyzji nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Większości decyzji ZRID (99%) wojewodowie nadawali taki rygor – na wniosek GDDKiA – od razu w momencie ich wydania. Wnioski o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom ZRID uzasadniano głównie potrzebą zapewnienia pełnego wykorzystania środków przyznanych na realizację tych zadań z funduszy UE, objętych szczególnym reżimem w zakresie terminów realizacji oraz potrzebą zapewnienia terminowej realizacji zadań określonych w PBDK. W przypadku części z tych zadań, nie było uzasadnionej potrzeby występowania o rygor natychmiastowej wykonalności decyzji ZRID, gdyż nie miały one zapewnionego finansowania etapu realizacji budowy drogi. Na przykład:

Oddział GDDKiA w Kielcach wnioskował o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji ZRID dla zadania budowa drogi S-7 Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego, mimo iż zadanie nie posiadało zapewnienia finansowania w dniu składania wniosku o wydanie tej decyzji, ani w dniu jej wydania (2 maja 2012 r.). Zadanie ujęto w załączniku nr 1a PBDK 2011-2015, nie znalazło się na liście zadań inwestycyjnych, których realizacja miała rozpocząć się do 2013 r. Powyższe było działaniem niecelowym, gdyż inwestycja uzyskała zapewnienie finansowania dopiero poprzez umieszczenie jej w załączniku nr 5 do PBDK 2011-2015, dodanym uchwałą Rady Ministrów nr 93/2013 z 4 czerwca 2013 r. Według Naczelnika Wydziału Dokumentacji wniosek o nadanie rygoru był uzasadniony w związku z informacją o przewidywanym złożeniu odwołań od przyszłej decyzji ZRID oraz okresem wyboru wykonawcy robót w procedurach przetargowych. Generalny Dyrektor DKiA, pismem z 21 lutego 2011 r., w związku z brakiem zapewnienia finansowania dla tego zadania zlecił unieważnienie procedury przetargowej (wszczętej 31 maja 2010 r.). Naczelnik Wydziału Dokumentacji wyjaśniła, iż istniało duże prawdopodobieństwo, (...) że budowa odcinka drogi S7 Jędrzejów – granica woj.

świętokrzyskiego zostanie rozpoczęta wcześniej (zostanie wskazane źródło finansowania), pod warunkiem posiadania kompletnych dokumentów umożliwiających rozpoczęcie realizacji. Wniosek o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności był zabezpieczeniem na okoliczność udzielenia przez Radę Ministrów zapewnienia finansowania.

Zdaniem NIK, powyższe argumenty nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 108 § 2 k.p.a. rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. Dlatego też nie było potrzebne występowanie w każdym przypadku z takim wnioskiem, już w momencie składania wniosku o wydanie ZRID dla danego zadania inwestycyjnego.

Zbędne było występowanie przez Oddział GDDKiA w Rzeszowie z wnioskami o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności również w innych badanych przypadkach (3). Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział dla każdej inwestycji uzależniał termin wydania nieruchomości (objęcia ich w faktyczne posiadanie) od zakończenia procesu wypłaty odszkodowań i od przewidywanego momentu rozpoczęcia robót budowlanych. W żadnym z objętych kontrolą przypadków (nie wykorzystano uprawnień wynikających z rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z zapisem art. 12 ust. 6 ustawy o inwestycjach drogowych, dotychczasowi właściciele są uprawnieni do nieodpłatnego użytkowania nieruchomości do upływu terminu wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2. Nadanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności skutkuje natomiast obowiązkiem natychmiastowego ich wydania.

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji Oddziału GDDKiA w Warszawie wyjaśnił, 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 to, 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 cele budowlane. W przypadku decyzji ZRID uzyskanie rygoru natychmiastowej wykonalności pozwala przede wszystkim na niezwłoczne przystąpienie do wykonywania robót budowlanych.

Wypłata odszkodowań przez GDDKiA osobom uprawnionym

Do zadań oddziałów GDDKiA należy wypłata odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa pod budowę dróg, ustalonych przez wojewodów w decyzjach wydanych po przeprowadzeniu postępowań, w których GDDKiA reprezentuje Skarb Państwa. Zgodnie z art. 132 ust. 1a u.g.n. w sprawach, w których wydano odrębną decyzję o odszkodowaniu, zapłata odszkodowania następuje jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna.

W okresie objętym kontrolą, w 11 oddziałach GDDKiA wystąpiły przypadki nieterminowego przekazania odszkodowania osobie uprawnionej, a wydatki z tytułu odsetek od nieterminowo wypłaconych odszkodowań wyniosły łącznie 242,2 tys. zł.

Objęte kontrolą oddziały GDDKiA terminowo wypłaciły zdecydowaną większość odszkodowań, stwierdzono jedynie pojedyncze przypadki ich nieterminowej wypłaty. Większość z nich dotyczyła kilkudniowych

opóźnień w stosunku do terminu określonego w art. 132 ust. 1a u.g.n. Przyczynami ich wystąpienia były najczęściej: oczekiwanie na przesłanie przez wojewodę decyzji ustalającej odszkodowanie, opatrzonej klauzulą ostateczności, ale także niedostarczenie przez osoby uprawnione numeru rachunku bankowego, na który ma zostać przekazane odszkodowanie oraz czasochłonne procedury dokonania przelewu poprzez BGK obsługujący te płatności. Istotniejsze w skutkach finansowych nieprawidłowości przy wypłacie odszkodowań wystąpiły w trzech skontrolowanych oddziałach. Stwierdzono tam czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jednak karalność ich ustala przed kontrolą NIK. I tak:

Oddział GDDKiA w Lublinie nieterminowo wypłacił odszkodowanie w wysokości 106,7 tys. zł za jedną nieruchomość przejętą przez Skarb Państwa pod drogę nr 2 Siedlce – Terespol na odcinku obwodnicy Białej Podlaskiej, ustalone w decyzji Wojewody Lubelskiego z 24 września 2008 r. Ponadto, pomimo że odszkodowanie wypłacone zostało dopiero 1 lutego 2010 r., Oddział odmówił uregulowania odsetek (17,8 tys. zł) za czas opóźnienia w zapłacie. Niewypłacenie odszkodowania w terminie i odmowa uregulowania odsetek skutkowały zapłaceniem w marcu 2013 r.: 17,3 tys. zł odsetek za zwłokę w wypłacie odszkodowania, odsetek ustawowych w wysokości 5,5 tys. zł od ww. kwoty za okres od wniesienia powództwa do dnia zapłaty oraz kwoty 4,7 tys. zł tytułem zwrotu kosztów procesu, zasądzonych wyrokiem Sądu Rejonowego w Lublinie z 28 grudnia 2012 r. Niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁵ („u.d.f.p.”).

Oddział GDDKiA w Poznaniu w 2010 r. z opóźnieniem wypłacił odszkodowanie za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości przeznaczonych na cele budowy zachodniej obwodnicy Poznania. W następstwie tego zapłacono odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości 8,1 tys. zł. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że odsetki te zostały naliczone i zapłacone w związku z opóźnieniem w wypłacie odszkodowania spowodowanym przedłużającymi się rozmowami z Wielkopolskim Zarządem Dróg Wojewódzkich, prowadzonymi w celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości objętych ww. decyzjami na rzecz Skarbu Państwa. Niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy u.d.f.p.

Oddział GDDKiA w Kielcach w 2010 r. dokonał wypłaty odszkodowań w kwocie 533,2 tys. zł za nieruchomości przejęte na potrzeby inwestycji związanej z elementami systemu odwodnienia obwodnicy Jędrzejowa, ze środków przeznaczonych w planie finansowym wydatków majątkowych i bieżących na przygotowanie dokumentacji dla innego zadania inwestycyjnego. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁷⁶, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 u.d.f.p.

W Oddziale GDDKiA w Kielcach w badanej próbie spraw dotyczących wydatków na nieruchomości stwierdzono ponadto przypadki nieprawidłowego uznania za kwalifikowalne do finansowania z udziałem środków UE dwóch wydatków w wysokościach odpowiednio 2.455,3 tys. zł oraz 792.6 tys. zł, poniesionych na wypłatę odszkodowań za nieruchomości przeznaczonych pod Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP).

⁷⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 168.

⁷⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Zgodnie z wytycznymi instytucji zarządzających tymi programami, a także instrukcjami GDDKiA dotyczącymi kwalifikowania wydatków do sfinansowania z udziałem środków UE, wydatki dotyczące MOP nie są kwalifikowalne. Stwierdzono, że w dekreatach zamieszczonych na dokumentach księgowo-finansowych dotyczących tych wydatków, naczelnik Wydziału Nieruchomości opisał je jako kwalifikowalne (zawierały one m.in. pieczęć *Wydatek kwalifikowany*). Z uwagi na to, że kwalifikacja ta miała charakter wstępny i wydatki te w czasie kontroli NIK nie były jeszcze skierowane do refundacji ze środków POIiŚ, nie doszło do naruszenia przez GDDKiA zasad korzystania ze środków tego Programu. W wyniku ustaleń kontroli NIK, wydatki te poddano ponownej analizie w celu ich prawidłowego zakwalifikowania.

Dobre praktyki

Oddział GDDKiA w Kielcach można wskazać, jako jednostkę stosującą dobre praktyki przy załatwianiu roszczeń o wykup resztówek. Przyjęte w Oddziale reguły wykupu resztówek ograniczały zagrożenia korupcyjne występujące w tym obszarze. W badanym okresie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące procedur związanych z nabywaniem „resztówek”. Przewidywały one powoływanie zespołu do spraw opiniowania wniosków o wykup nieruchomości pozostających poza pasem drogowym (dalej: Zespół). Jego zadaniem była ocena zasadności złożonych wniosków o wykup resztówek. Po zakończeniu prac Zespołu sporządzany był protokół, przedkładany do akceptacji dyrektorowi Oddziału. W Oddziale stosowano zasadę, że każdy wniosek w tych sprawach był rozpatrywany przez Zespół.

4. INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przygotowana i przeprowadzona w ramach realizacji jednego z priorytetów działalności kontrolnej przewidzianych w Planie pracy NIK na 2013 r. (priorytet dodatkowy: C. Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego). Zasadność objęcia kontrolą NIK zagadnień związanych z wykonywaniem przez organy administracji rządowej zadań związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa od obywateli własności ich nieruchomości pod inwestycje drogowe, wynikała w szczególności z wysokiego ryzyka naruszenia przy wykonywaniu tych zadań konstytucyjnie chronionych praw obywateli. Szerokie zainteresowania tymi zagadnieniami znajdowało swoje odzwierciedlenie w licznych publikacjach prasowych oraz interpelacjach poselskich kierowanych do ministra właściwego do spraw transportu, a także w sygnałach napływających do NIK od obywateli i parlamentarzystów.

Ustalenie szczegółowego zakresu tematycznego dla tej kontroli planowej koordynowanej, poprzedzono kontrolą doraźną rozpoznawczą przeprowadzoną w Oddziale GDDKiA w Lublinie. Jej głównym celem było zidentyfikowanie zasadniczych problemów realnie występujących w trakcie nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych, jak również przetestowanie wstępnych założeń dotyczących tematyki kontroli planowej w zakresie niezbędnym do właściwego przygotowania jej programu.

Kontrolą objęto urzędy organów administracji rządowej wykonujące zadania związane z nabywaniem przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych objętych Programem Budowy Dróg Krajowych (PBDK), tj. Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz urzędy wojewódzkie. Dobór jednostek do kontroli miał charakter celowy. Do kontroli wytypowano Centralę GDDKiA w Warszawie i pięć reprezentatywnych pod względem zadań realizowanych w ramach PBDK oddziałów wojewódzkich tego urzędu (oddziały w: Warszawie, Poznaniu, Lublinie, Rzeszowie i Kielcach). Ze względu na istniejącą w obszarze objętym tematyką kontroli współzależność pomiędzy działaniami oddziałów GDDKiA, a zadaniami wojewodów, do kontroli wytypowano także odpowiadające im terytorialnie urzędy wojewódzkie (Mazowiecki UW, Wielkopolski UW, Lubelski UW, Podkarpacki UW i Świętokrzyski UW).

Na etapie przygotowania kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano od jednostek przewidzianych do kontroli (urzędy wojewódzkie oraz oddziały GDDKiA) podstawowe dane na temat właściwych dla tych urzędów inwestycji drogowych objętych PBDK. Posłużyły one do rozpoznania skali kontrolowanej działalności oraz przeprowadzenia analizy ryzyka, pozwalającej na ukierunkowanie badań kontrolnych na obszary obciążone najwyższym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w poszczególnych jednostkach w okresie od 28 sierpnia do 30 grudnia 2013 r. Badania kontrolne przeprowadzono na próbie spraw, dobranej zgodnie z metodologią wskazaną w szczegółowej tematyce kontroli. Sprawy do badań kontrolnych dobierano opierając się w części na doborze celowym (połowę próby dobierano z grupy spraw o najwyższej wartości przejmowanych nieruchomości oraz z pośród spraw obciążonych wysokim ryzykiem), a w pozostałej części na doborze losowym przeprowadzonym z wykorzystaniem opcji funkcjonalnych informatycznego programu wspomagającego postępowania kontrolne prowadzone przez NIK (*Pomocnik Kontrolera*).

W trakcie kontroli prowadzonej w Centrali GDDKiA (29 października 2013 r.), w trybie art. 52 ustawy o NIK, odbyła się, zwołana na wniosek kontrolerów NIK, narada z udziałem p.o. Generalnego Dyrektora DKiA oraz kadry kierowniczej Centrali GDDKiA odpowiadającej za obszary objęte kontrolą. Jej celem było przedstawienie i omówienie zasadniczych kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą, w tym w szczególności zwrócenie uwagi na istotę ważniejszych ustaleń.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W wystąpieniu pokontrolnym adresowanym do Generalnego Dyrektora DKiA, NIK wnioskowała o:

1. Wprowadzenie spójnych z "Polityką antykorupcyjną w GDDKiA" zasad reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA przy nabywaniu nieruchomości (reprezentacja dwuosobowa).
2. Ustalenie przez Generalnego Dyrektora DKiA i wprowadzenie do stosowania w GDDKiA jednolitej procedury regulującej zasady postępowania rozpatrywania wniosków o wykup resztówek.
3. Objęcie nadzorem Generalnego Dyrektora DKiA kwestii wnioskowania przez dyrektorów oddziałów GDDKiA o nadanie decyzjom ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK, że przeprowadzona zostanie analiza zapisów regulaminu organizacyjnego pod kątem zapewnienia spójności jego zapisów z „Polityką antykorupcyjną w GDDKiA” oraz, że opracowana i wdrożona zostanie karta dobrych praktyk „Procedura nabywania nieruchomości przez Oddziały GDDKiA w drodze umów cywilnoprawnych”. Poinformował także o wprowadzeniu obowiązującej dla wszystkich jednostek GDDKiA procedury regulującej w sposób jednolity zasady rozpatrywania wniosków o wykup resztówek, ustalające m.in. sposób analizy zasadności roszczeń, szczegółową procedurę rozpatrzenia wniosku, jak również obowiązek dokumentowania przeprowadzonych analiz i podejmowanych decyzji. Generalny Dyrektor DKiA poinformował także, że podległe oddziały zostały zobowiązane do tego, aby przed wystąpieniem do wojewody z wnioskiem o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności każdorazowo uzyskiwały na to zgodę Centrali GDDKiA.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów oddziałów GDDKiA, NIK wnioskowała m.in. o:

1. Wnikliwe i zgodne z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi weryfikowanie dokumentacji wymaganej do pozyskania nieruchomości niezbędnych pod budowę dróg.
2. Rozpatrywanie wniosków o nabycie resztówek bez zbędnej zwłoki i informowanie wnioskodawców o przewidywanym terminie zajęcia stanowiska w sprawie zgłoszonego roszczenia.
3. Kierowanie wniosków o nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności w uzasadnionych przypadkach i w sytuacji posiadania dla zadania zapewnienia finansowania robót budowlanych.
4. Rzetelne przygotowywanie wniosków o wydanie decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych.
5. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu przejmowanie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe w terminach umożliwiających przekazywanie ich wykonawcom robót budowlanych zgodnie z ustaleniami kontraktów zawartych na budowę dróg.
6. Terminowe regulowanie zobowiązań wynikających z decyzji odszkodowawczych.

Ponadto, w związku ze stwierdzeniem nienależytego wykorzystania uprawnień strony w jednym z postępowań odszkodowawczych, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie NIK sformułowała wniosek o uzyskanie ekspertyzy rzeczoznawcy budowlanego, dotyczącej stanu technicznego budynku położonego na terenie jednej z przejętych nieruchomości, z oceną możliwości oraz sposobu i kosztów skutecznego usunięcia jego wad technicznych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, zgłosił dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie. Dotyczyły one oceny odnoszącej się do stwierdzonych przez NIK przypadków przekraczania terminu wypłaty odszkodowania, określonego w art. 132 ust. 1a u.g.n. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK, na posiedzeniu 24 lutego 2014 r., podjął uchwałę o uwzględnieniu zastrzeżeń w części i wprowadził do wystąpienia pokontrolnego zapis, iż nieterminowe wypłaty odszkodowań miały miejsce nie zawsze z przyczyn leżących wyłącznie po stronie Oddziału.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, dyrektorzy oddziałów GDDKiA poinformowali o sposobie wykorzystania uwag oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie poinformował m.in. o zleceniu wykonania ekspertyzy technicznej, o którą wnioskował NIK, w odniesieniu do budynku znajdującego się na nieruchomości przeznaczonej na MOP.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wniosowała m.in. o:

1. Podejmowanie czynności zmierzających do ustalenia wartości nieruchomości przejmowanych przez Skarb Państwa pod inwestycje drogowe w terminach umożliwiających wydanie decyzji ustalających wysokość odszkodowań w ustawowym terminie.
2. Zorganizowanie wydawania decyzji ustalających wysokość odszkodowań za nieruchomości w sposób umożliwiający dotrzymanie ustawowo określonych terminów ich wydawania.
3. Rzetelną weryfikację i ocenę operatów szacunkowych stanowiących podstawę ustalenia wysokości odszkodowań oraz dokumentowanie tych czynności zgodnie z wymogami k.p.a.
4. Zamieszczanie w decyzjach ustalających wysokość odszkodowań, uzasadnień faktycznych spełniających wymogi art. 107 § 3 k.p.a.
5. Zmianę zasad ustalania i rozliczania zaliczek na sfinansowanie kosztów postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach dotyczących inwestycji w zakresie dróg krajowych.
6. Informowanie stron postępowań odszkodowawczych oraz autorów skarg skierowanych do Urzędu o przyczynach zwłoki i planowanym terminie załatwienia tego rodzaju spraw.

W związku ze stwierdzeniem w aktach jednej ze spraw dwóch operatów szacunkowych, w których ten sam rzeczoznawca ustalił znacznie odbiegające od siebie wartości tej samej nieruchomości, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Lubelskiego, NIK sformułowała wniosek o rozważenie zlecenia Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie sporządzenia oceny prawidłowości sporządzenia tych operatów. W celu ustalenia przez Wojewodę na podstawie tej oceny, czy nie zachodzą przesłanki do zmiany rozstrzygnięcia, określone w k.p.a.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosili: Wojewoda Wielkopolski oraz Wojewoda Mazowiecki.

Zastrzeżenie Wojewody Wielkopolskiego dotyczyło nieprawidłowości polegającej na wydaniu jednej z decyzji ZRID w oparciu o nieostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK, na posiedzeniu 11 lutego 2014 r., podjął uchwałę o jego oddaleniu.

Wojewoda Mazowiecki zgłosił 13 zastrzeżeń dotyczących zarówno oceny ogólnej kontrolowanej działalności, jak również niektórych ocen cząstkowych, a także ustaleń, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK, powołany do rozpatrzenia tych zastrzeżeń uznał część zastrzeżeń zgłoszonych przez Wojewodę (trzy w całości oraz kolejne dwa w części). W związku z rozstrzygnięciami dotyczącymi zastrzeżeń, Zespół Orzekający zmienił kwestionowane oceny z negatywnych na oceny pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁷⁷.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, wojewodowie (Lubelski, Świętokrzyski i Podkarpacki) poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK. Wojewoda Lubelski poinformował m.in. o zleceniu Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie sporządzenia oceny prawidłowości sporządzenia operatów wskazanych przez NIK.

⁷⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W przypadkach, gdy z ustaleń kontroli wynikało, iż oddział GDDKiA nie otrzymał od potencjalnego podatnika PTU faktury stwierdzającej dokonanie „transakcji” przeniesienia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa własności nieruchomości w zamian za odszkodowanie, istniały uzasadnione wątpliwości, czy przedmiotowa transakcja została opodatkowana PTU zgodnie z przepisami ustawy o podatku od towarów i usług, a także, czy podatek dopełnił obowiązku wystawienia faktury dokumentującej tę transakcję. Niewystawienie faktury przez podmiot do tego zobowiązany stanowi przestępstwo skarbowe, o którym mowa w art. 62 § 1 K.k.s. W związku z tym, Najwyższa Izba Kontroli po zakończeniu czynności kontrolnych prowadzonych w oddziałach GDDKiA, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zleciła naczelnikom urzędów skarbowych przeprowadzenie kontroli doraźnych dotyczących prawidłowości opodatkowania PTU i udokumentowania fakturą 51 „transakcji dostawy” polegających na przeniesieniu z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, w zamian za odszkodowanie, prawa własności nieruchomości przeznaczonych pod drogi krajowe. Do końca kwietnia 2014 r. NIK otrzymała z urzędów skarbowych (US) zwrotne informacje dotyczące 38 przeprowadzonych kontroli. Z przekazanych przez US pisemnych informacji o rezultatach tych kontroli wynika m.in., że w 18 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w opodatkowaniu tych transakcji PTU (w tym uszczuplenia podatkowe), a w 6 przypadkach nieprawidłowości polegające wyłącznie na niedopełnieniu obowiązku wystawienia faktury, bez konsekwencji dla wymiaru zobowiązań podatkowych z tytułu tego podatku.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się:

- A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w łącznej kwocie **15.918.060,77 zł**, w tym:
- uszczuplenia środków lub aktywów w wysokości **1.372.099,96 zł**, (dotyczą uszczupleń dochodów budżetu państwa z tytułu PTU),
 - kwoty nienależnie uzyskane w wysokości **94.949,22 zł**, (dotyczy kwot nadmiernie pobranych przez wojewodę od GDDKiA na finansowanie kosztów postępowań odszkodowawczych),
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości **533.200,00 zł**, (dotyczą kwot wydatkowanych z naruszeniem upoważnienia wynikającego z planu finansowego),
 - kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w wysokości **3.511.349,05 zł**, (dotyczy kwot wypłaconych z naruszeniem przepisów regulujących zasady ustalania odszkodowań za nieruchomości),
 - kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w wysokości **7.158.562,54 zł**, (dotyczy kwot wydatkowanych w związku z nieprawidłowymi działaniami skontrolowanych organów),
 - potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie **3.247.900,00 zł**, (dotyczy kwot nieprawidłowo uznanych w wyniku wstępnej kwalifikacji w oddziale GDDKiA, jako wydatki kwalifikowalne, skorygowanych w wyniku ustaleń kontroli NIK),
- B. Korzyści finansowe w łącznej kwocie **190.378,00 zł**, w tym:
- pozyskane pożytki finansowe **190.378,00 zł**, (dotyczą PTU pozyskanego do budżetu państwa).

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1 Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności ^{*)}	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrole
1.	Centrala GDDKiA w Warszawie	Lech Witecki p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	Ocena opisowa	Delegatura NIK w Lublinie (jednostka koordynująca kontrolę P/13/157)
2.	Oddział GDDKiA w Lublinie	Marian Nagórny Dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Jolanta Szołno-Koguc Wojewoda Lubelski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
4.	Oddział GDDKiA w Kielcach	Ewa Sayor Dyrektor Oddziału GDDKiA w Kielcach	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Kielcach
5.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Bożentyna Pałka-Koruba Wojewoda Świętokrzyski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
6.	Oddział GDDKiA w Poznaniu	Marek Napierała Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Poznaniu
7.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Piotr Florek Wojewoda Wielkopolski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
8.	Oddział GDDKiA w Rzeszowie	Wiesław Kaczor Dyrektor Oddziału GDDKiA w Rzeszowie	Pozytywna	Delegatura NIK w Rzeszowie
9.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Małgorzata Chomycz-Śmigielska Wojewoda Podkarpacki	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
10.	Oddział GDDKiA w Warszawie	Łukasz Lendner Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Warszawie
11.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Jacek Kozłowski Wojewoda Mazowiecki	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

^{*)} 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.

5.2 Załącznik 2. Charakterystyka stanu prawnego

1. Organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych

Zagadnienia związane z zarządzaniem i rozwojem sieci dróg publicznych w Polsce, do których zaliczają się m.in. drogi krajowe, regulują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷⁸ (dalej: „u.d.p.”). Do dróg krajowych zalicza się w szczególności autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.d.p.).

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor DKiA). Wykonuje on zadania zarządcy dróg krajowych oraz realizuje budżet państwa w zakresie dróg krajowych (art. 18 ust. 1 u.d.p.). Do jego zadań, jako zarządcy dróg krajowych, należy w szczególności: opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do nieruchomości, nabywania także innych nieruchomości na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi, jak również wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy oraz eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji, autostrad płatnych (art. 20 u.d.p.). Nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA należy do zadań ministra właściwego do spraw transportu (art. 17 ust. 1 pkt 6 u.d.p.).

2. Nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych na podstawie szczególnych regulacji prawnych dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

a) Zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym w szczególności dróg krajowych, określa ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁹ (dalej: „ustawa o inwestycjach drogowych”). Ma ona charakter specjalny i zawiera szczególne podstawy prawne prowadzenia inwestycji drogowych, zdecydowanie uproszczając ich przygotowanie do realizacji. W związku ze specjalnym charakterem przedmiotowej regulacji, przyjęto ograniczony okres jej obowiązywania (ustawa epizodyczna). Pierwotnie miała ona obowiązywać do 31 grudnia 2007 r. Dotychczas, termin ten był dwukrotnie wydłużany i aktualnie ustalony jest na 31 grudnia 2020 r.⁸⁰ Ustawa ta zawiera przepisy szczególne głównie względem: ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸¹ (art. 11c ustawy o inwestycjach drogowych), ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸² (art. 11i ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych), ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸³ (art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych) oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁴ (art. 11i ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych), polegające na całkowitym wyłączeniu stosowania przepisów tej ostatniej ustawy w przypadku wydawania decyzji ZRID. Ponadto, zgodnie z art. 44 ustawy o inwestycjach drogowych w okresie jej obowiązywania, do lokalizacji autostrad oraz do nabywania nieruchomości pod autostrady nie

⁷⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm. Poprzedni tekst jednolity ogłoszono w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115.

⁷⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 687, ze zm.

⁸⁰ Wg tekstu pierwotnego u.i.d., termin obowiązywania określono na 31 grudnia 2007 r., następnie z dniem 16 grudnia 2006 r. termin wydłużono do 31 grudnia 2013 r., a z dniem 10 września 2008 r. do 31 grudnia 2020 r.

⁸¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁸² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.

⁸⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.

stosuje się przepisów art. 21-37 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁸⁵.

Przepisy ustawy o inwestycjach drogowych od momentu jej wejścia w życie (tj. od 25 maja 2003 r.) ulegały istotnym zmianom, zmierzającym do uproszczenia procedur lokalizowania dróg publicznych, a w szczególności zasad nabywania nieruchomości przeznaczonych na inwestycje drogowe. Do 9 września 2008 r. budowa drogi krajowej musiała być poprzedzona wydaniem przez wojewodę decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (dalej: „decyzja ULD”) oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast od 10 września 2008 r. realizacja inwestycji drogowej wymaga uzyskania jedynie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: „decyzja ZRID”), w ramach której zintegrowano rozstrzygnięcia dokonywane wcześniej w ramach decyzji ULD i w pozwoleniu na budowę. Zmiany w ustawie o inwestycjach drogowych dotyczyły również trybu nabywania nieruchomości na potrzeby takich inwestycji. W związku z nowelizacjami ustawy o inwestycjach drogowych, z uwzględnieniem przepisów przejściowych zawartych w ustawach zmieniających, nabywanie nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych przez GDDKiA w latach 2008-2013 mogło następować w trzech odmiennych procedurach, tj.:

- w trybie cywilnoprawnym lub w postępowaniu wyłączeniowym prowadzonym przez wojewodę na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA po bezskutecznym upływie terminu na zawarcie umowy. Tryb stosowany w przypadkach zadań inwestycyjnych posiadających ostateczne decyzje ULD, wydawane na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym do 15 grudnia 2006 r.,
- z mocy prawa, w przypadkach zadań inwestycyjnych posiadających ostateczną decyzję ULD wydaną na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r.,
- również z mocy prawa, w przypadkach zadań inwestycyjnych posiadających ostateczną decyzję ZRID wydaną na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych od 10 września 2008 r.

b) Według przepisów ustawy o inwestycjach drogowych obowiązujących do 15 grudnia 2006 r., nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych nabywane były przez GDDKiA co do zasady w trybie cywilnoprawnym, tj. w drodze umowy zawieranej w formie aktu notarialnego (art. 13 ust. 1). Dopiero w przypadku braku możliwości zastosowania tej formy nabycia nieruchomości (ze względu na: nieprzyjęcie przez właściciela nieruchomości oferty GDDKiA lub nieuregulowany stan prawny albo niewykazanie praw do spadku przez spadkobierców nieżyjącego właściciela), na wniosek GDDKiA, wobec nieruchomości objętej decyzją ULD wszczynane było przez wojewodę postępowanie wyłączeniowe (art. 15). Wraz z wyłączeniem w decyzji wojewoda określał termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń oraz ustalał odszkodowanie za nieruchomość będącą przedmiotem postępowania (art. 16-18). Obowiązek wydania nieruchomości wynikający z decyzji wyłączeniowej podlegał egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁶. Przejmowane z mocy prawa były zaś wyłącznie nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe należące do jednostek samorządu terytorialnego (art. 14).

Ww. tryb nabywania nieruchomości podlegał zastosowaniu również po 16 grudnia 2006 r. na podstawie przepisów przejściowych zawartych w art. 6 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁸⁷.

⁸⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 931, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.

⁸⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 1601, ze zm.

c) Według przepisów ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r. nadanym ww. ustawą zmieniającą z 18 października 2006 r., nabycie na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych następowało z mocy prawa z dniem, w którym wydana przez wojewodę decyzja ULD stawała się ostateczna (art. 12 ust. 4)⁸⁸.

Decyzja ULD wydawana była na wniosek GDDKiA, który stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy, powinien zawierać m.in. mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, a także sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami mapy zawierające projekty podziału nieruchomości. Decyzja ULD określała w szczególności linie rozgraniczające teren, a także zatwierdzała projekty podziału nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 2 i 5). Od decyzji lokalizacyjnej służyło stronom prawo do wniesienia odwołania do ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Ustawa wyznaczała 14-dniowy termin na rozpatrzenie odwołania od decyzji wojewody, a 2 miesiące na rozpatrzenie skargi wniesionej do sądu administracyjnego. Ponadto od 16 grudnia 2006 r. obowiązywała regulacja wykluczająca możliwość uchylecia decyzji w całości lub stwierdzenie jej nieważności, gdy wadą dotknięta pozostawała tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki (art. 9). Ustawa o inwestycjach drogowych wyłączała również zastosowanie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących lokalizacji dróg (art. 10). Decyzja ULD stanowiła też podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości.

Stosownie do przepisów ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu obowiązującym od 16 grudnia 2006 r., termin wydania nieruchomości określany był w decyzji lokalizacyjnej (nie krótszy niż 30 dni od uzyskania przez nią ostateczności) (art. 16 ust. 2). Wojewoda nadawał decyzji ULD rygor natychmiastowej wykonalności, na wniosek GDDKiA uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Klauzula taka uprawniała do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, zobowiązywała do niezwłocznego wydania nieruchomości oraz uprawniała GDDKiA do faktycznego objęcia ich w posiadanie (art. 17).

Odszkodowanie za przejętą nieruchomość podlegało ustaleniu przez wojewodę w odrębnej decyzji administracyjnej, natomiast obowiązek jego wypłaty dotychczasowemu właścicielowi ciążył na GDDKiA.

Zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w ustawie z dnia 18 października 2006 r. zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 18 października 2006 r.). Przepisy przejściowe stanowiły również, że do nieruchomości objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej wydanymi przed 16 grudnia 2006 r., stosuje się przepisy rozdziału 3 ustawy o inwestycjach drogowych w jego dotychczasowym brzmieniu (art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z dnia 18 października 2006 r.).

d) Od 10 września 2008 r.⁸⁹ nabywanie nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych następuje również z mocy prawa, jednak na podstawie ostatecznej decyzji ZRID (art. 12 ust. 4), która łączy wydawane w poprzednim stanie prawnym: decyzję ULD i decyzję o pozwoleniu na budowę. W decyzji ZRID wydawanej na wniosek GDDKiA, wojewoda określa m.in. linie rozgraniczające teren (stanowiące linie podziału nieruchomości), zatwierdza podział nieruchomości, zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, wg katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa, a także zatwierdza projekt budowlany (art. 11f ust. 1). Decyzja ZRID określa także termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, przy czym nie może być on krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się

⁸⁸ Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy są ostateczne.

⁸⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 958).

ostateczna (art. 16). Wojewoda nadaje decyzji ZRID rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek zarządcy drogi uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym (art. 17 ust. 1). Wówczas decyzja ZRID opatrzona takim rygorem, mimo że nie jest ostateczna, zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi i uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3). Podobnie jak w poprzednich stanach prawnych, do egzekucji obowiązków w zakresie wydania nieruchomości stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Od 10 września 2008 r. ustawa o inwestycjach drogowych określa dodatkowo 30-dniowy termin przeprowadzenia egzekucji, liczony od dnia otrzymania przez wojewodę wniosku zarządcy drogi (art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 5). Odszkodowanie, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, podlega ustaleniu przez wojewodę w odrębnej decyzji (art. 12 ust. 4a).

Zgodnie z przepisami przejściowymi (art. 6 ustawy zmieniającej z dnia 25 lipca 2008 r.), do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 25 lipca 2008 r.). W przepisach przejściowych postanowiono również, że dla przedsięwzięć drogowych, dla których przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej ustawę o inwestycjach drogowych została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej z dnia 25 lipca 2008 r.). Inaczej postanowiono w odniesieniu do postępowań dotyczących ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne. W tych postępowaniach stosować należało przepisy ustawy o inwestycjach drogowych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (art. 6 ust. 3 ustawy zmieniającej z dnia 25 lipca 2008 r.).

Elementy wniosku o wydanie decyzji ZRID określa art. 11d ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych. Wśród nich znajdują się w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, tj. w szczególności rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości⁹⁰. W § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia określono elementy jakie powinna zawierać mapa z projektem podziału nieruchomości. Zgodnie z § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, operat podziału nieruchomości (zawierający m.in. mapę z projektem podziału) podlega przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wydaniem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Dokumentacja przekazywana do zasobu podlega zaś kontroli w zakresie określonym w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz⁹¹. W przypadku stwierdzenia wad, usterek bądź nieprawidłowości wynik takiej kontroli dokumentowany jest w protokole, który zawiera elementy wymienione w § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Jeżeli decyzja ZRID nie zostanie wydana w terminie 90 dni od złożenia wniosku o jej wydanie, organ wyższego stopnia wymierza organowi karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (art. 11h ust. 1 ustawy o inwestycjach drogowych). Do ww. terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 11h ust. 3).

Od decyzji ZRID wydanej przez wojewodę, stronom służy odwołanie do ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Odwołanie podlega rozpatrzeniu w terminie 30 dni, a skarga do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy. Podobnie jak w przypadku wydawanych w poprzednim stanie prawnym decyzji lokalizacyjnych, decyzja

⁹⁰ Dz. U. Nr 268, poz. 2663.

⁹¹ Dz. U. Nr 78, poz. 837.

ZRID nie może być uchylona w całości ani nie może być stwierdzona jej nieważność, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki (art. 11g).

3. Postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania

Termin załatwienia sprawy

Do 9 września 2008 r. przepisy ustawy o inwestycjach drogowych nie określały terminu na ustalenie przez wojewodę odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości⁹². Należy więc przyjąć, że zastosowanie znajdowały przepisy dotyczące terminów załatwiania spraw określone w art. 35 k.p.a. Z kolei, od 10 września 2008 r., zgodnie z art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach drogowych, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Ponadto zgodnie z obowiązującym od 25 lutego 2013 r. art. 12 ust. 4g tej ustawy, jeżeli decyzji ZRID nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji ZRID takiego rygoru. Wprowadzenie ww. przepisu miało na celu przyspieszenie procesu ustalania i wypłaty odszkodowań, w sytuacji długotrwałych postępowań odwoławczych w sprawach ZRID i jednocześnie obowiązku niezwłocznego wydania nieruchomości w następstwie nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zarówno wg stanu prawnego obowiązującego przed, jak i po 10 września 2008 r., o każdym przypadku niezakończono sprawy w określonym terminie, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 k.p.a.). W przypadku zaś przewlekłości postępowań administracyjnych k.p.a. przewiduje procesowe środki zwalczania bezczynności organów załatwiających sprawy, takie jak zażalenie do organu wyższego stopnia lub w przypadku gdy nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 § 1 k.p.a.).

Strony postępowania

Odszkodowanie z tytułu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości przysługuje dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu oraz osobom, którym przysługiwało do tych nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe (np. użytkowanie, służebność osobista, służebność gruntowa lub hipoteka) (art. 12 ust. 4f). Osoby te biorą udział w prowadzonym przez wojewodę postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania jako strony. Status strony takiego postępowania posiada również Generalny Dyrektor DKiA, jako zarządca dróg krajowych.

Wysokość i wypłata odszkodowania

Wysokość odszkodowania za wyłączonej nieruchomości ustala się wg jej stanu w dniu wydania decyzji ZRID (wcześniej ULD) przez organ pierwszej instancji oraz jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania (art. 18 ust.1). W art.18 ust. 1b u.i.d. określono, że suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu, z wyłączeniem kwot, o których mowa w ust. 1e i 1f, i wysokości odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego, nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Ze względu na szczególny charakter norm zawartych w przepisach art. 18 ustawy o inwestycjach drogowych regulację ustawową uzupełnia dorobek orzecznictwa. Zgodnie z judykaturą odszkodowanie za nieruchomość wyłączonej pod drogę publiczną może obejmować wyłącznie tę nieruchomość, a nie

⁹² Przepis art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych stanowił do 9 września 2008 r. jedynie, że odszkodowanie podlega ustaleniu w odrębnej decyzji.

żadne inne straty, takie jak spadek wartości jej pozostałej części, uciążliwości i szkody spowodowane wywłaszczeniem i lokalizacją drogi czy koszty zakupu nieruchomości zamiennej, przy czym taki zakres ustalania odszkodowania odnosi się do odszkodowania uzyskanego w ramach postępowania na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych. Ustalanie odszkodowania w trybie decyzji administracyjnej obejmuje tylko rzeczywistą wysokość szkody, nie obejmuje natomiast odszkodowania za pozostałe poniesione straty, np. z tytułu konieczności przebudowy pozostałej części nieruchomości. Tego typu żądania mogą być dochodzone na drodze postępowania przed sądem powszechnym⁹³. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy u.g.n. (art. 12 ust. 5).

Operat szacunkowy sporządzony na potrzeby postępowania odszkodowawczego jest w świetle art. 75 § 1 k.p.a. jednym z dowodów w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez wojewodę i tak jak każdy dowód podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie. Art. 77 k.p.a. nakłada na organ obowiązek zgromadzenia i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Na tej podstawie organ ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona. Zważywszy, że operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność tej opinii, z uwagi na nieposiadanie wiadomości specjalnych, którymi dysponuje biegły. Organ ma natomiast obowiązek ocenić wartość dowodową takiego dokumentu (art. 80 k.p.a.), w tym m.in. zbadać czy opinia rzeczoznawcy majątkowego jest zupełna, logiczna i wiarygodna⁹⁴. Ocena formalna przeprowadzana przez organ powinna w szczególności obejmować weryfikację, czy operat został sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek lub braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową⁹⁵. W przypadku zaistnienia wątpliwości organ powinien zażądać wyjaśnień bądź uzupełnień, co do jego treści. Nie jest jednak dopuszczalne sporządzanie aneksów do operatów szacunkowych⁹⁶ powodujących zmianę wyceny nieruchomości. Możliwe jest natomiast sporządzanie dokumentów o charakterze sprostowania, poprawek błędów, jak również zawierających wyjaśnienia dotyczące założeń przyjętych przy dokonywaniu wyceny, jednak jedynie wówczas gdy nie wpływają one bezpośrednio na wartość nieruchomości.

Ocena operatu powinna obejmować m.in. spełnienie wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁹⁷, które określa sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów, w tym dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy o inwestycjach drogowych (m.in. § 36 rozporządzenia), a także reguluje sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego (§§ 55-58).

Podważenie opinii biegłego wyrażonej w operacie szacunkowym jest możliwe co do zasady poprzez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych wiedzą merytoryczną argumentów, bądź poprzez przedłożenie innej opinii sporządzonej przez osobę dysponującą stosownymi kwalifikacjami. Niewystarczające są zaś

⁹³ Patrz np.: wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r. sygn. I OSK 990/11 LEX nr 1113279, wyrok WSA w Warszawie z 5 lipca 2011 r. sygn. I SA/Wa 186/11 LEX nr 844638 oraz z 9 września 2010 r. sygn. I SA/Wa 147/10 LEX nr 750670, a także z 27 maja 2010 r. o sygn. I SA/Wa 2150/09 LEX nr 705983.

⁹⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12 grudnia 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1484/07 LEX nr 464055, wyrok WSA w Warszawie z 11 grudnia 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 1174/08 LEX nr 529401, wyrok NSA z 26 stycznia 2006 r. sygn. akt II OSK 459/05 LEX nr 206473.

⁹⁵ Por. wyrok WSA w Łodzi z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 697/10, LEX nr 755891.

⁹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 13 lipca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 550/07 LEX nr 355065, wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 726/08 LEX nr 527190.

⁹⁷ Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

same twierdzenia strony, iż w jej ocenie wykonane szacunki są wadliwe⁹⁸.

Zgodnie z art. 157 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.), oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny. Według art. 157 ust. 1a tej ustawy operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1. Sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości w formie operatu szacunkowego nie może stanowić podstawy oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, o którym mowa w ust. 1 (art. 157 ust. 2 u.g.n.). Zasięgnięcie opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie, gdy rozbieżne operaty sporządzono przy zastosowaniu takiego samego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości⁹⁹.

Odszkodowanie podlega wypłacie osobie uprawnionej w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna (art. 132 ust. 1a u.g.n.). Tym samym odwołania składane od rozstrzygnięć wojewody zarówno przez dotychczasowego właściciela nieruchomości, jak i GDDKiA wstrzymują co do zasady wypłatę odszkodowania, przy czym:

- według stanu prawnego obowiązującego od 16 grudnia 2006 r. do 9 września 2008 r. osoba odwołująca się od decyzji ustalającej odszkodowanie mogła, na swój wniosek, uzyskać kwotę określoną w tej decyzji, której wypłata nie miała wpływu na prowadzone postępowanie odwoławcze (art. 18a ustawy o inwestycjach drogowych),
- z dniem 25 lutego 2013 r. do ustawy o inwestycjach drogowych wprowadzono również podstawę prawną do wypłaty, na wniosek osoby uprawnionej, zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji odszkodowawczej (art. 12 ust. 5a).

Przesłanki zwiększania odszkodowania

Od 10.09.2008 r. w ustawie o inwestycjach drogowych przewidziano możliwość zwiększenia odszkodowania wypłacanego byłym właścicielom nieruchomości przejętych na potrzeby budowy dróg publicznych. W art. 18 ust. 1e tej ustawy określono, że w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją ZRID odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,
 - 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
 - 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna
- wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Wprowadzono również podstawę prawną do powiększenia odszkodowania o 10.000 zł, w przypadku gdy wywłaszczana nieruchomość jest zabudowana budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 18 ust. 1f).

Odszkodowania za nieruchomości a podatek od towarów i usług

Przeniesienie za odszkodowaniem prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa stanowi w przypadku podatników PTU czynność opodatkowaną tym podatkiem. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia

⁹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 17 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1386/10, LEX nr 758771.

⁹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 696/10, LEX nr 755890.

11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁰⁰ (dalej: „ustawa o PTU”) opodatkowaniu podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o PTU, odpłatną dostawą jest m.in. przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie z mocy prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie. Jeżeli zatem wyłączenie następuje za odszkodowaniem, to w rozumieniu ustawy o PTU ma ono charakter odpłatnej dostawy towarów i spełniony zostaje warunek przedmiotowy opodatkowania tej czynności podatkiem od towarów i usług. Podatnicy PTU są wówczas obowiązani wystawić fakturę dokumentującą sprzedaż (art. 106b ust. 1), zawierającą elementy określone w art. 106e ust. 1 ustawy o PTU¹⁰¹. Stosownie zaś do art. 106g ust. 1 tej ustawy, faktury wystawia się co najmniej w dwóch egzemplarzach, z których jeden otrzymuje nabywca, a drugi zachowuje w swojej dokumentacji podatnik dokonujący sprzedaży¹⁰².

4. Obowiązek wskazania lokalu zamiennego

Ustawa o inwestycjach drogowych nakłada od 10 września 2008 r. na GDDKiA jako zarządcę drogi obowiązek wskazania lokalu zamiennego w przypadku gdy decyzja ZRID opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny (art. 17 ust. 4).

Od 10 września 2008 r. w ustawie o inwestycjach drogowych doprecyzowano, że w przypadku gdy faktyczne objęcie nieruchomości w posiadanie następuje po upływie terminu wskazanego w decyzji ZRID na wydanie nieruchomości, GDDKiA nie ma obowiązku do wskazania lokalu zamiennego, a także że osoba uprawniona do takiego lokalu jest obowiązana do jego opróżnienia najpóźniej w dniu upływu terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 2, tj. 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna (art. 17 ust. 4a i 4b u.i.d.).

Definicję lokalu zamiennego zawarto 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 cywilnego¹⁰³.

5. Nabywanie resztek

W przypadku gdy przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część (tzw. resztówka) nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, Generalny Dyrektor DKiA jako zarządca drogi jest zobowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa tej części nieruchomości (art. 13 ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych). Wnioski w tym zakresie nie podlegają załatwieniu w postępowaniu administracyjnym. Żądania te stanowią roszczenia o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym, ciężar udowodnienia, że pozostała część nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele spoczywa na właścicielu bądź użytkowniku wieczystym nieruchomości¹⁰⁴. W przypadku odmowy uznania takiego roszczenia przez GDDKiA, właściciel lub użytkownik wieczysty części nieruchomości pozostałej po podziale, może go dochodzić wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

¹⁰¹ W stanie prawnym obowiązującym do 31.12.2013 r. kwestie te uregulowane były w art. 106 ust. 1 ustawy o PTU.

¹⁰² W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2013 r. kwestię tę regulował §19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 68, poz. 360, ze zm.).

¹⁰³ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

¹⁰⁴ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

5.3 Załącznik 3. Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150).
15. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663).
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (Dz. U. Nr 78, poz. 837).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 68, poz. 360, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. nr 128, poz. 1334, ze zm.).

5.4 Załącznik 4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Finansów
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
13. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Wojewodowie (w wersji elektronicznej)