

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
KANCELARIA GŁÓWNA



WPLYNĘŁO
DNIA

17. GRU
176437/13

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

SR/13R
Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
SEKRETARZ
WOJEWODY
WPLYNĘŁO DNIA 2013-12-17 WPLYNĘŁO DNIA
L. dz.
Załącznik

LPO-4101-020-02/2013

P/13/157

W odpowiedzi proszę powołać się
na numer naszego pisma

SR/13R

Prośbę o analizę wystąpienia
pokontrolnego pod kątem
ewentualnego skierowania
zaświadczenia

poinformowanie MK o
sposobie realizacji projektu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

18. XII. 2013

Dyrektor Generalny

Bogumiła Stanek

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl



WUW130294093

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Tomasz Otworowski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87729 z dnia 25 września 2013 r.
2. Grzegorz Wojtasz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87725 z dnia 25 września 2013 r.
3. Aneta Karska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87755 z 5 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (zwany dalej „Urzędem” lub „WUW”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Piotr Florek, Wojewoda Wielkopolski

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wojewody Wielkopolskiego w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła przede wszystkim prawidłową organizację i zapewnienie finansowania zadań związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 12/2011 w oparciu o nieostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, a także na przekraczaniu ustawowych terminów załatwienia spraw w postępowaniach wywłaszczeniowych oraz w postępowaniach odszkodowawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i finansowanie wykonywania zadań wojewodów związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z przejmowaniem przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych realizowane były przez Wojewodę w ramach: Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości (dalej: SN) - ustalanie wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa z mocy prawa, prowadzenie egzekucji administracyjnej obowiązku wydania nieruchomości, prowadzenie postępowań wywłaszczeniowych oraz Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa² (dalej: IR) - wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi

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

² Do maja 2009 r. - Wydział Infrastruktury.

(ULD) lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID). Liczba pracowników realizujących ww. zadania wykazuje tendencję spadkową, z 36 w 2008 r. i 2009 r., 35 w 2010 r., 31 w 2011 r., 28 w 2012 r. do 26 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 15-16, 28-85)

1.2. W latach 2008-2013 pracownicy ww. wydziałów, zajmujący się sprawami związanymi z przejmowaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi publiczne, uczestniczyli w 33 szkoleniach, z czego 4 odbyły się w 2008 r. (6 osób), 10 w 2009 r. (16 osób), 1 w 2010 r. (1 osoba), 5 w 2011 r. (10 osób), 9 w 2012 r. (20 osób) i 5 w 2013 r. (10 osób). Szkolenia te organizowane były głównie przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Tematyka szkoleń obejmowała m.in. 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.

dowód: akta kontroli, str. 7-14)

1.3. Urząd nie planował dodatkowych środków na pokrycie kosztów prowadzonych postępowań, związanych z przejmowaniem przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi publiczne (koszty sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości). Kosztami tymi, na podstawie porozumienia zawartego w dniu 29 lutego 2008 r., Urząd obciążał Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu (GDDKiA). W ramach ww. porozumienia, w latach 2008-2013 (31 sierpień), Urząd wystawił noty księgowe i obciążył Oddział GDDKiA w Poznaniu kosztami sporządzenia operatów szacunkowych nieruchomości, w wysokości 3.015,22 tys. zł. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnił, że porozumienie to pozwoliło na sprawną obsługę procesu inwestycyjnego w zakresie budowy dróg krajowych oraz zapewniło środki na pokrycie kosztów prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli, str. 17-27)

1.4. Sporządzanie operatów szacunkowych regulowały 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.

Wyłonienie wykonawców usług związanych z ustaleniem stanu i wartości nieruchomości nie następowało w trybach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Praktyka taka została przyjęta w związku ze stanowiskiem Urzędu Zamówień Publicznych, z którego wynika, że z zamówieniem publicznym mamy do czynienia w sytuacji, gdy prowadzi ono do zawarcia umowy cywilnoprawnej. Tymczasem, powołanie biegłego jest władczą czynnością Wojewody, skutkiem której powstaje po stronie rzeczoznawcy obowiązek dokonania wyceny nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 121-125, 131-134, 140-147, 152-157, 159-160, 162-168, 170-173)

1.5. Po 25 lutego 2013 r., tj. po nowelizacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych³ (dalej: ustawa o inwestycjach drogowych), do czasu kontroli NIK,

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 687.

Wojewoda nie wydawał decyzji ZRID dotyczących realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych (PBDK). Wcześniejsze decyzje stały się ostateczne przed tym dniem. Wojewoda Wielkopolski wyjaśnił, że w celu usprawnienia procedury odszkodowawczej, w związku z art. 12 ust. 4g i 5a znowelizowanej ww. ustawy⁴, wydziały IR i SN pogłębiły współpracę. Przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydział IR przekazuje do wydziału SN dane dotyczące nieruchomości podlegających przejęciu wraz z danymi adresowymi ich właścicieli, co pozwala na pozyskanie ksiąg wieczystych i ustalenie kręgu uczestników postępowań odszkodowawczych oraz ich niezwłoczne wszczęcie.

(dowód: akta kontroli, str. 86-89)

1.6. Utrudnienia na jakie wskazał Wojewoda w realizacji procedury przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe, dotyczyły m.in.: składania niekompletnych wniosków o wydanie decyzji (w szczególności w zakresie map przedstawiających proponowany przebieg drogi i map z projektami podziału nieruchomości oraz wykazów nieruchomości objętych wnioskiem); wielokrotnego uzupełniania wniosków; braku bieżącego, bezpośredniego i bezpłatnego dostępu do danych gromadzonych w ewidencji gruntów i budynków; dużej ilości stron postępowania; szerokiego zakresu koniecznej wiedzy specjalistycznej z różnych dziedzin (geodezja, prawo, budownictwo, itp.); nieaktualnych danych w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów; rotacji pracowników; ograniczeń wynikających z konieczności stosowania zasad obiegu dokumentów księgowych i dochowania terminów związanych z zakończeniem roku budżetowego; problemów napotykanym przez biegłych w procesie szacowania nieruchomości (trudności z pozyskaniem dokumentów planistycznych z gmin, uniemożliwianie przez byłych właścicieli oględzin nieruchomości). Ponadto, Wojewoda wskazał na niejednoznaczne przepisy w zakresie powiązania ustawy o inwestycjach drogowych z innymi ustawami, a także na niejednolitą i bardzo zmienną linię orzecznictwa sądowno-administracyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 86-89)

1.7. W latach 2008-2013 do Urzędu nie wpływały skargi dotyczące spraw z obszaru nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 92-94, 312-313)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Wojewody w opisanym wyżej obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą wszczęto 12 postępowań zakończonych wydaniem przez Wojewodę decyzji wywłaszczeniowo – odszkodowawczych. Wszczęcie 11 z ww. postępowań, prowadzonych w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy

⁴ Art. 12 ust. 4g 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; art. 12 ust. 5a stanowiący, że na wniosek osoby uprawnionej do otrzymania odszkodowania, za nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 4, wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, o której mowa w ust. 4g. Wpłata zaliczki następuje jednorazowo w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

o inwestycjach drogowych⁵, następowało po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia umowy, o której mowa była w art. 13 ust. 1 ww. ustawy⁶. Jedno postępowanie prowadzone było w oparciu o art. 15 ust. 2 ww. ustawy⁷.

Z 12 badanych spraw, w czterech, okres pomiędzy skierowaniem do właścicieli nieruchomości pisma wyznaczającego ostateczny termin na zawarcie umowy zbycia nieruchomości (oznaczony na 7 dni od dnia odebrania pisma), a zawiadomieniem o wszczęciu postępowania wyniósł odpowiednio: pięć miesięcy (w postępowaniu zakończonym decyzją nr SN.V-5.77242-31/08), dwa miesiące (sprawa SN.VII-3.77242-229/08 oraz SN.VII-3.77242-230a/08), sześć miesięcy (sprawa SN.VII-2.77242-265/08). Ponadto, w przypadku jednego postępowania (sprawa SN.VII-2.77242-183/10), od momentu wpływu wniosku do zawiadomienia o wszczęciu postępowania upłynęło ponad cztery miesiące.

W przypadku postępowania zakończonego decyzją nr SN.VII-2.77242-265/08, Wojewoda wzywał GDDKiA do uzupełnienia wniosku. Jednak, pomiędzy uzupełnieniem wniosku przez inwestora, a skierowaniem do właściciela nieruchomości pisma wyznaczającego ostateczny termin na zawarcie umowy sprzedaży wystąpił pięćmiesięczny okres przerwy.

W wyjaśnieniach, Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń, Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości WUW wskazał, że zwłoka we wszczynaniu postępowań wywłaszczeniowych wynikała m.in. z podejmowania przez inwestora dalszych prób nabycia nieruchomości na drodze cywilnoprawnej, próby ustalenia danych dotyczących właścicieli nieruchomości oraz dużej ilości rozpatrywanych spraw.

(dowód: akta kontroli, str. 190-199, 305-311)

Czas trwania postępowania wywłaszczeniowego, w 11 badanych postępowaniach – wynosił od 168 do 434 dni oraz w jednej sprawie (SN.V-10.77242-40/08) - 740 dni.

Przerwy pomiędzy poszczególnymi etapami postępowania wywłaszczeniowego wynikały m.in. z podejmowanych przez organ czynności w celu ustalenia właścicieli nieruchomości, czy osób władających nieruchomością (SN.VII-2.77242-130/09) oraz konieczności powołania innego biegłego w celu opracowania operatu szacunkowego (SN.V-13.77242-30/08). W trzech sprawach biegły sporządził operat szacunkowy w terminie dłuższym niż 30 dni, tj. w terminie około dwóch miesięcy, w sprawach SN.V-10.77242-41/08 oraz SN.VII-2.77242-130/09 i około 10 miesięcy w sprawie SN.V-13.77242-30/08. W przypadku decyzji SN.V-10.77242-40/08, biegły został powołany po upływie 19 miesięcy od wszczęcia postępowania, co było spowodowane prowadzeniem czynności wyjaśniających w celu załatwienia tej sprawy w trybie cywilnoprawnym, wyjaśnienia zapisów w księdze wieczystej i ustalenia wierzyciela hipotecznego oraz migracją księgi. Pozostałe przerwy wynikały m.in. z konieczności ustosunkowania się biegłego do zarzutów i zastrzeżeń do operatu szacunkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 187-311)

Po złożeniu wniosku przez GDDKiA z dnia 4 września 2008 r. i bezskutecznym upływie ostatecznego terminu wyznaczonego przez Wojewodę na zawarcie umowy zbycia nieruchomości (z dnia 19 maja 2009 r.), GDDKiA wystąpiła ponownie pismem z dnia 31 lipca 2009 r. o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (sprawa SN.VII-2.77242-265/08). Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń

⁵ Przepis uchylony z dniem 16 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr 220, poz. 1601, ze zm.).

⁶ J.w.

⁷ J.w.

wyjaśnił, że opóźnienie wszczęcia ww. sprawy wynikało z dużej ilości rozpoznawanych spraw w tym okresie oraz z powodu podejmowania prób przez inwestora nabycia tej nieruchomości na drodze cywilnoprawnej.

(dowód: akta kontroli, str. 169, 311)

Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji wywłaszczeniowej we wszystkich 12 decyzjach odpowiadała wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym sporządzonym przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego.

(dowód: akta kontroli, str. 311)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W prowadzonych postępowaniach wywłaszczeniowych Wojewoda przekraczał ustawowy termin załatwienia sprawy, wynikający z art. 35 § 2 i 3 Kpa⁸.

W 8 na 12 analizowanych postępowań⁹ stwierdzono opóźnienia w powoływaniu biegłych, co miało wpływ na przedłużenie postępowania wywłaszczeniowego. W sprawach tych, czas pomiędzy postanowieniem o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, a powołaniem biegłego rzeczoznawcy, wyniósł od dwóch do czterech miesięcy.

W złożonych wyjaśnieniach, Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń przyznał, że opóźnienie mogło wynikać ze zmiany referenta w sprawie, absencji chorobowej pracowników, dużej ilości rozpoznawanych spraw, z faktu wykorzystania środków finansowych w danym roku budżetowym, problemów z wyłonieniem biegłych rzeczoznawców oraz prowadzeniem przez inwestora działań w celu rozpatrzenia sprawy w trybie cywilnoprawnym.

Problemy z powoływaniem biegłych wynikały także ze zmiany procedury wylaniania biegłych rzeczoznawców majątkowych, jaka zaszła w pierwszym półroczu 2008 r. Umowy z grupą rzeczoznawców zawarte w tym okresie podlegały ocenie i weryfikacji. Współpraca z niektórymi z rzeczoznawców nie układała się prawidłowo, co skutkowało opóźnieniami. Ponadto, występowała mała dyspozycyjność biegłych, którzy nie byli zainteresowani świadczeniem usług w momencie wskazanym przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli, str. 190-199, 308-311)

Inne, nieuzasadnione, przerwy w prowadzonych postępowaniach wywłaszczeniowych dotyczyły:

- skierowania do biegłego pisma w sprawie wyjaśnienia zarzutów i zastrzeżeń do operatu szacunkowego, po upływie trzech miesięcy od daty zgłoszenia ich przez stronę postępowania (SN.V-10.77242-39/08),

- wydania decyzji wywłaszczeniowej, po upływie ponad trzech miesięcy (SN.V-10.77242-41/08) i czterech miesięcy (SN.V-10.77242-39/08), od daty poinformowania stron o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

W wyjaśnieniach, Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń stwierdził, że wpływ na opóźnienia miała zmiana, bądź nieobecność referenta sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 191-195, 308-311)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wojewody w opisanym wyżej obszarze.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁹ SN.VII-2.77242-265/08, SN.V-5.77242-31/08, SN.VII-2.77242-130a/09, SN.VII-2.77242-183/10, SN.VII-3.77242-229/08, SN.VII-3.77242-230a/08, SN.V-10.77242-42/08, SN.V-10.77242-41/08.

Opis stanu
faktycznego

3. Postępowania w sprawie ULD oraz w sprawie ZRID, w zakresie dotyczącym przejmowania przez Skarb Państwa nieruchomości na potrzeby zadań inwestycyjnych objętych PBDK.

3.1. Na podstawie analizy dwóch postępowań zakończonych wydaniem decyzji ULD oraz trzech zakończonych wydaniem decyzji ZRID¹⁰, stwierdzono, że Wojewoda weryfikował wnioski Dyrektora GDDKiA w zakresie prawidłowości przygotowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. W przypadku stwierdzenia braków w złożonych wnioskach, wzywał do ich uzupełnienia, m.in. w zakresie:

- mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącego uzbrojenia terenu (cztery wezwania, w tym dwa dotyczące decyzji ZRID nr 13/2010, jedno - decyzji ZRID nr 21/2010, jedno - decyzji ZRID nr 11/2011 oraz 12/2011),

- map zawierających projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami (dziesięć wezwań, w tym trzy dotyczące decyzji ULD Nr 2/2008, trzy - decyzji ZRID Nr 21/2010, dwa - decyzji ZRID Nr 13/2010, jedno - decyzji ULD Nr 13/2007 oraz jedno - decyzji ZRID 11/2011 oraz 12/2011).

(dowód: akta kontroli, str. 109-120, 341-346, 462-569, 526-535, 692-704, 1018-1026)

W każdym z badanych pięciu postępowań, wnioskodawca nie przedłożył dokumentów wskazanych w wezwaniu lub przedłożył dokumenty, które nie spełniały wymagań określonych w przepisach ustawy o inwestycjach drogowych, co skutkowało wydaniem przez Wojewodę postanowienia o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania.

Po stwierdzeniu kompletności i prawidłowości wniosków ponownie złożonych przez inwestora w ww. sprawach, Wojewoda zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji ULD lub ZRID.

Spośród badanych postępowań, Wojewoda wydał trzy decyzje ULD/ZRID w terminie krótszym niż trzy miesiące/krótszym niż 90 dni, od daty wpływu wniosku¹¹, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym do 10 września 2008 r.) oraz art. 11a ust. 3 ustawy o inwestycjach drogowych (w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.). Decyzja ULD nr 2/2008 wydana została w terminie trzech miesięcy i dwóch dni (wnioskodawca po upływie blisko miesiąca od złożenia wniosku, przekazał skorygowane załączniki do wniosku). Ponadto, decyzja ZRID nr 13/2010 wydana została w terminie 184 dni, od daty wpływu wniosku (inwestor dokonał 6-krotnie zmiany i uzupełnienia wniosku oraz w okresie od 18.01.2010 r. do 20.05.2010 r. nastąpiło zawieszenie postępowania), a decyzja ZRID nr 21/2010 – w terminie 170 dni (inwestor dokonał 3-krotnie zmiany i uzupełnienia wniosku).

Stwierdzone opóźnienia w wydawaniu ww. decyzji nie wynikały z nieprawidłowości postępowania prowadzonego przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli, str. 109-120)

¹⁰ ULD nr 13/2007 z 07.01.2008 r., ULD nr 2/2008 z 06.06.2008 r., ZRID nr 13/2010 z 28.07.2010 r. (częściowa) + ZRID nr 7/2011 z 29.04.2011 r. (decyzja uzupełniająca), ZRID nr 21/2010 z 15.10.2010 r., ZRID nr 11/2011 z 17.06.2011 r. + ZRID nr 12/2011 z 17.06.2011 r. (GDDKiA dokonał podziału wniosku na dwa odrębne).

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

3.2.1 W okresie objętym kontrolą, Wojewoda prowadził trzy postępowania zakończone wydaniem decyzji ULD oraz dziewięć zakończonych wydaniem decyzji ZRID dla inwestycji drogowych objętych PBDK. Odwołania złożono od wszystkich decyzji ULD oraz od trzech decyzji ZRID. Organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżone decyzje w dwóch przypadkach, w czterech uchylił w części decyzje Wojewody i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie utrzymał decyzje w mocy.

Do sądu administracyjnego wpłynęły 4 skargi na rozstrzygnięcia organu II instancji (dwie w sprawach dotyczących decyzji ULD oraz dwie w sprawach decyzji ZRID). W przypadku trzech spraw sąd oddalił skargę (w tym jeden wyrok, w okresie przeprowadzania kontroli, był nieprawomocny), a w jednej stwierdził, że decyzja organu I i II instancji wydana została z naruszeniem prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 107-108)

Szerszej analizie poddano dwie decyzje ULD (nr 2/2008 oraz nr 13/2007) oraz jedną decyzję ZRID (nr 31/2011) uchylone w części przez organ II instancji. W trakcie postępowania odwoławczego prowadzonego w stosunku do obu decyzji ULD, GDDKiA (która nie złożyła odwołania w tych sprawach) zawnioskowała o częściowe uchylenie ww. decyzji Wojewody w zakresie map zawierających podziały nieruchomości (ze względu na ujawnienie decyzji wójtów gmin, zatwierdzających podziały tych nieruchomości, bez uwzględnienia decyzji ULD - w jednym przypadku, a w drugim ze względu na błędy popełnione przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej). W obu sprawach organ odwoławczy uwzględnił wniosek GDDKiA i uchylił w części zaskarżone decyzje oraz orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy. Rozpatrując natomiast zarzuty podniesione w odwołaniach, organ II instancji uznał, że nie zasługują one na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 109-120, 371-418, 494-511)

W postępowaniu odwoławczym prowadzonym w stosunku do decyzji ZRID, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził, że decyzja ta była właściwa pod względem formalnym, jednak wymagała dokonania korekty merytorycznej – reformacyjnej. Organ II instancji, w związku z wydaniem przez RDOŚ nowych warunków środowiskowych realizacji inwestycji, uchylił w sentencji zaskarżonej decyzji zapisy dotyczące warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska i orzekł w tym zakresie co do istoty, poprzez ustalenie nowego zapisu. Ponadto, organ II instancji stwierdził, że niewłaściwie określony został termin wydania nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji (uchylono zapis: „...na 120 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stała się ostateczna...”, ustalono nowy: „...na 120 dzień od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna...”). Ponadto, organ II instancji orzekł o ustaleniu nowych zapisów, umożliwiających inwestorowi przebudowę sieci melioracyjnej, w ramach decyzji ZRID. Pozostałe zarzuty zawarte w odwołaniach, zdaniem organu II instancji, nie zasługiwały na uwzględnienie.

(dowód: akta kontroli, str. 916-990)

Na decyzję Ministra Infrastruktury uchylającą częściowo decyzję ULD nr 13/2007 wniesiono skargę do WSA w Warszawie. W orzeczeniu z dnia 16 listopada 2009 r. Sąd orzekł, że została ona, jak i poprzedzająca ją decyzja Wojewody (ULD), wydana z naruszeniem prawa w części dotyczącej analizy powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi. W ocenie sądu zapisy decyzji ULD były sprzeczne z § 55 ust. 2 i § 80 ust. 2 rozporządzenia MTBiGM z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

i ich usytuowanie¹². Z uwagi na rozpoczęcie realizacji inwestycji w momencie wydawania orzeczenia oraz nadanie decyzji ULD rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 31 ust. 2 i 3 ustawy o inwestycjach w drogach), sąd mógł jedynie stwierdzić, że decyzja we wskazanej części narusza prawo.

(dowód: akta kontroli, str. 419-455)

3.2.2 Spośród decyzji ULD/ZRID wydanych w latach 2008-2013, Wojewoda dokonał zmian w jednej decyzji ULD oraz w trzech decyzjach ZRID. Szczegółowym badaniem objęto jedną decyzję ULD oraz dwie decyzje ZRID.

Decyzję ULD nr 13/2007 z dnia 7 stycznia 2008 r. Wojewoda wygasił decyzją z dnia 31 stycznia 2013 r., w części dotyczącej wyłączenia jednej działki. W trakcie realizacji inwestycji inwestor (GDDKiA) oraz operator sieci (ENEA Operator Sp. z o.o.) stwierdzili, że wyłączenie tej działki pod inwestycję drogową nie jest konieczne, z uwagi na warunki techniczne usunięcia kolizji sieci energetycznej.

(dowód: akta kontroli, str. 456-461)

Decyzja ZRID nr 31/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r. zmieniona została decyzją Wojewody z dnia 7 sierpnia 2013 r., na wniosek inwestora, w zakresie budowy dodatkowego przejazdu gospodarczego oraz przebudowy sieci kanalizacyjnej, wodociągowej oraz energetycznej.

Kolejną decyzją z dnia 18 października 2013 r., Wojewoda zmienił decyzję ZRID nr 31/2011 w zakresie ilości i wysokości ekranów akustycznych. Zmiana była podyktowana postanowieniem RDOŚ wydanym w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

(dowód: akta kontroli, str. 991-1013)

Decyzja ZRID Nr 12/2011 z dnia 17 czerwca 2011 r. dla:

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;
- została uchylona przez Wojewodę decyzją z dnia 6 września 2013 r. w zakresie punktu 2.

Ww. decyzja ZRID wydana została po rozpatrzeniu wniosku GDDKiA z dnia 2 maja 2011 r. Wniosek zawierał m.in. decyzję Wojewody o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 25 czerwca 2007 r., decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie usunięcia kolizji linii WN 400 kV z dnia 29 kwietnia 2011 r. i decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie budowy wiaduktu WS 22A nad linią kolejową z dnia 28 marca 2011 r. Decyzja ZRID nr 12/2011 stała się ostateczna w dniu 6 sierpnia 2011 r.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w dniu 15 listopada 2011 r. uchylił w całości decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 29 kwietnia 2011 r. (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie dotyczącym usunięcia kolizji z linią WN 400 kV), a sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wobec powyższego Wojewoda w dniu 3 stycznia 2012 r. wznowił z urzędu postępowanie zakończone decyzją ZRID nr 12/2011.

¹² Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430, ze zm.

GDDKiA w dniu 16 stycznia 2012 r. poinformowała Wojewodę o złożeniu w dniu 12 grudnia 2011 r., do WSA w Warszawie, skargi na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu w dniu 10 lutego 2012 r. zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, jakim było rozstrzygnięcie skargi przez WSA w Warszawie.

Wojewoda, w dniu 23 lutego 2012 r. zawiesił z urzędu wznowione postępowanie do czasu ustalenia, w ostatecznej decyzji RDOŚ w Poznaniu, środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 18 czerwca 2012 r. (znak WIK.771.84.2012 JS) udzielił GDDKiA pozwolenia na użytkowanie dla linii wysokiego napięcia 400 kV relacji Plewiska – Krajnik w zakresie usunięcia kolizji z przebiegiem zachodniej obwodnicy miasta Poznania.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 20 września 2012 r. WSA w Warszawie (sygn. akt IV SA/Wa 70/12) umorzył postępowanie sądowo-administracyjne z uwagi na wycofanie skargi przez GDDKiA na decyzję GDOŚ z dnia 15 listopada 2011 r.

Wojewoda, w dniu 16 maja 2013 r. zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z prośbą o przedstawienie informacji na temat stopnia zaawansowania postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia związanego z przebudową linii WN 400 kV. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu w dniu 31 maja 2013 r. poinformował, że decyzją z dnia 22 lutego 2013 r. umorzył postępowanie w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia, z uwagi na fakt zrealizowania przedmiotowej inwestycji.

Wojewoda, w dniu 16 lipca 2013 r. podjął z urzędu zawieszone postępowanie administracyjne. Następnie, w dniu 6 września 2013 r. uchylił, w części dotyczącej usunięcia kolizji linii WN 400 kV, decyzję ZRID nr 12/2011, z uwagi na brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wymaganej przepisami odrębnymi (art. 11d ust. 1 pkt 9).

GDDKiA w dniu 24 września 2013 r. złożyła odwołanie od decyzji Wojewody z dnia 6 września 2013 r. Do czasu zakończenia kontroli organ II instancji nie wydał rozstrzygnięcia w sprawie.

(dowód: akta kontroli, str. 109-120, 1014-1251)

3.2.3 W badanym okresie, rygor natychmiastowej wykonalności nadano trzem decyzjom ULD (100% wydanych w tym okresie ULD) oraz ośmiu decyzjom ZRID (z dziewięciu wydanych, tj. 89% wydanych), zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach.

W analizowanych dwóch decyzjach ZRID oraz jednej ULD¹³, rygor natychmiastowej wykonalności 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 Programu Budowy Dróg Krajowych.

W wyjaśnieniach, Kierownik Oddziału Zagospodarowania Przestrzennego Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa WUW poinformował, że na etapie postępowania dotyczącego wydania decyzji ZRID/ULD nie badano szczegółowo zapewnienia

¹³ ULD nr 2/2008 z 06.06.2008 r., ZRID nr 13/2010 z 28.07.2010 r., ZRID nr 21/2010 z 15.10.2010 r.

finansowania inwestycji, ponieważ zapewnienie finansowania inwestycji nie jest warunkiem wydania decyzji.

(dowód: akta kontroli, str. 102-108)

3.3. Po 10 września 2008 r., dla inwestycji objętych PBDK, nie została wydana żadna decyzja ZRID, dla których wcześniej wydane były decyzje ULD. Zakres dwóch decyzji ZRID¹⁴ obejmował rozbudowę inwestycji wykonanych na podstawie decyzji ULD. Dotyczyło to rozbudowy Zachodniej Obwodnicy miasta Poznania w ciągu drogi S11 na odcinku Złotkowo – autostrada A2 w zakresie budowy dodatkowych wiaduktów, usunięcia kolizji oraz rozwiązania połączenia dróg dojazdowych.

(dowód: akta kontroli, str. 90-94)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję ZRID nr 12/2011 z dnia 17 czerwca 2011 r., w oparciu o nieostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zaopatrzoną jedynie w klauzulę natychmiastowej wykonalności, co – w ocenie NIK – było niezgodne z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵. Decyzja ZRID (uchylona w dniu 6 września 2013 r.) stanowiła podstawę do przejęcia nieruchomości z mocy prawa przez Skarb Państwa na potrzeby inwestycji drogowej, dokonania stosownych wpisów w księgach wieczystych i katastrze nieruchomości oraz do ustalenia i wypłaty odszkodowań. W przypadku ostateczności decyzji Wojewody, uchylającej decyzję ZRID w części dotyczącej linii 400 kV, stanowiłaby ona podstawę do wystąpienia ze stosownym wnioskiem do właściwego Sądu o wykreślenie wpisów w zakresie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości.

W wyjaśnieniach, Wojewoda powołał się na klauzulę rygoru natychmiastowej wykonalności, nadaną decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która stanowiła podstawę do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższym, Wojewoda uzasadniał również brak działania w celu uzyskania informacji o ostateczności decyzji RDOŚ w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2011 r. Wojewoda wskazał, że wydawanie decyzji ZRID na podstawie nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opatrzonej jedynie rygorem natychmiastowej wykonalności, było przedmiotem kontroli organu II instancji, który podzielił stanowisko Wojewody Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 95-101, 1080-1100, 1111-1115)

W ocenie NIK, przedstawione wyżej postępowanie jest nieprawidłowe. W świetle przywołanego wyżej przepisu, 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 ostatecznej decyzji ZRID zobliguje organ nadzoru budowlanego do wznowienia postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie, na mocy art. 145 § 1 pkt. 8 k.p.a., jako że decyzja zezwalająca na użytkowanie obiektu została oparta na decyzji, którą następnie uchylono.

¹⁴ Nr 11/2011 z 17.06.2011 r. oraz nr 12/2011 z 17.06.2011 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Wojewody w opisanym wyżej obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

4.1. 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 dni¹⁶.

Postępowanie dotyczące ustalenia odszkodowania zostało wszczęte przed datą ostateczności decyzji ZRID – w sześciu, z 40 powyższych 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.

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń podał, że określony w art. 12 ust. 4b ustawy o inwestycjach w drogach, 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 Kpa). 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.

W 2008 r. nastąpiły zmiany organizacyjne w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości. Niewystarczająca liczba pracowników realizujących te zadania skutkowałą 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.

(dowód: akta kontroli str. 329-331)

4.2. W każdej z ww. 40 spraw, 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 rachunkowym. W toku postępowania odszkodowawczego operaty szacunkowe były weryfikowane pod względem formalnym.

¹⁶ W przypadku decyzji odszkodowawczych wydanych w związku z decyzją ULD 13/2007, która stała się ostateczna w dniu 4 czerwca 2008 r., liczba dni została policzona od dnia wszczęcia postępowania.

O przeprowadzonej weryfikacji operatów szacunkowych świadczyły także zapisy protokołów rozpraw administracyjnych, uzasadnienia decyzji odszkodowawczych. Wyceny nieruchomości dokonane przez rzeczoznawców majątkowych były aktualne na dzień ustalania wysokości odszkodowania, a ich wysokość była zgodna z wyceną. W 12 przypadkach Wojewoda naliczył zwiększenie odszkodowań, zgodnie z art. 18 ust. 1e i ust. 1f ustawy o inwestycjach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

4.3. W badanym okresie, wpłynęło łącznie 129 odwołań od decyzji odszkodowawczych (6% liczby decyzji odszkodowawczych), tj. w 2008 r. – 3, w 2009 r. – 7, w 2010 r. – 13, w 2011 r. – 42, w 2012 r. – 27 i w 2013 r. – 37¹⁷.

Organ II instancji uchylił w badanym okresie 52 decyzje odszkodowawcze Wojewody (40% liczby odwołań od decyzji odszkodowawczych), tj. w 2008 r. – 1, w 2009 r. – 4, w 2010 r. – 6, w 2011 r. – 28, w 2012 r. – 12 i w 2013 r. – 1.

(dowód: akta kontroli str. 340)

Spośród 10 badanych spraw, organ II instancji wskazał, że: w dwóch sprawach operat szacunkowy został sporządzony z naruszeniem § 36 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁸, w jednej sprawie operat zawierał błędne określenia wartości przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego, w jednej sprawie wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat, który utracił moc obowiązującą, w trzech sprawach ostateczna wartość odszkodowania została ustalona w oparciu o opracowanie „Aneks do operatu szacunkowego”, który nie mógł stanowić podstawy ustalenia odszkodowania, w jednej sprawie rzeczoznawca nie potwierdził aktualności operatu, w jednej sprawie nie zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające dotyczące hipoteki ustanowionej na wywłaszczonej nieruchomości, w jednej sprawie nie zostały wyjaśnione dysproporcje cenowe występujące w dwu operatach sporządzonych na potrzeby postępowania odszkodowawczego.

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

Dyrektor Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości podała, że Wojewoda (jako organ I instancji) nie otrzymywał od organu II instancji i w związku z tym nie posiadał informacji o liczbie decyzji odszkodowawczych zaskarżonych do sądu, ani też o rozstrzygnięciach podejmowanych przez sądy w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 337-339)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Badanie terminowości wywiązywania się z obowiązku ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa na potrzeby realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK, wykazało przypadki przewlekłości prowadzonych postępowań.

Spośród sześciu decyzji odszkodowawczych wydanych po upływie ponad 500 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID, wszczęcie postępowania w czterech sprawach¹⁹, nastąpiło dopiero po upływie od 66 do 224 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID. Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń wskazał, że było to wynikiem:

¹⁷ Dane zestawione w oparciu o akta spraw będących w dyspozycji Wojewody na dzień 15 listopada 2013 r.

¹⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2109, ze zm. – w brzmieniu obowiązującym do 26 sierpnia 2011 r.

¹⁹ SN.VII-8.77242-240/09, SN.V-16.77242-148/08, SN.V-16.77242-148/11, SN.VII-8.7570-7/11.

- znacznej ilości prowadzonych w tym czasie postępowań (w trzech sprawach),
- migracji ksiąg i konieczności uzyskania odpisu księgi wieczystej (w dwóch sprawach), przy czym, w jednej wszczęcie postępowania nastąpiło po upływie roku i ponad dwóch miesięcy, a w drugiej po upływie ponad dwóch miesięcy od uzyskania odpisu księgi wieczystej,
- braku możliwości powołania biegłego w okresie od listopada do stycznia, z uwagi na ograniczenia wynikające z konieczności stosowania zasad obiegu dokumentów księgowych (jedna sprawa),
- konieczności dochowania terminów związanych z zakończeniem roku budżetowego (dwie sprawy).

Spośród czterech decyzji odszkodowawczych wydanych po upływie od 400 do 499 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID lub od dnia wszczęcia postępowania, w przypadku dwóch spraw²⁰, wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero po upływie 312 i 65 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID. Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń wskazał, że było to wynikiem:

- znacznej ilości prowadzonych w tym czasie postępowań (w obu sprawach);
- migracji księgi wieczystej (w jednej sprawie), przy czym wszczęcie postępowania w tej sprawie nastąpiło po upływie ponad sześciu miesięcy od „ujawnienia księgi”,
- konieczności dochowania terminów związanych z zakończeniem roku budżetowego (w jednej sprawie).

Spośród 17 decyzji odszkodowawczych wydanych po upływie od 200 do 399 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID, w dziewięciu sprawach²¹, wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero po upływie od 64 do 75 dni od dnia ostateczności decyzji ULD/ZRID. Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń wskazał, że było to wynikiem:

- znacznej ilości prowadzonych w tym czasie postępowań (w ośmiu sprawach),
- konieczności uzyskania odpisu księgi wieczystej (w siedmiu sprawach), przy czym, we wszystkich siedmiu sprawach wszczęcie postępowania nastąpiło po upływie odpowiednio dwóch lub trzech miesięcy od uzyskania odpisu księgi wieczystej,
- braku możliwości powołania biegłego w okresie od listopada do stycznia, z uwagi na ograniczenia wynikające z konieczności stosowania zasad obiegu dokumentów księgowych oraz koniecznością dochowania terminów związanych z zakończeniem roku budżetowego (w trzech sprawach).

(dowód: akta kontroli str. 314-329, 332-334)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W ocenie NIK, opóźnienia związane z powołaniem rzeczoznawcy majątkowego oraz ze sporządzeniem operatu szacunkowego, istotnie wpływały na przewlekłość postępowania ustalającego wysokość odszkodowania. Podczas analizy 40 postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania stwierdzono, że:

- w pięciu przypadkach, powołanie rzeczoznawcy majątkowego nastąpiło dopiero po upływie od 97 do 188 dni, od dnia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania²² oraz
- w sześciu przypadkach zaistniało znaczne przekroczenie terminu sporządzenia operatu szacunkowego, wynikającego z umowy z rzeczoznawcą. Okres

²⁰ SN.VII-4.77242-260/09, SN.VII-11.7570-108/11.

²¹ SN.VII-77242-34/09, SN.VII-77242-132/11, SN.VII-11.77242-101/11, SN.VII-11.77242-105/11, SN.VII-11.77242-102/11, SN.VII-11.77242-106b/11, SN.VII-11.7570-95/11, SN.VII-11.77242-107/11, SN.VII-7.7570-1/11.

²² SN.V-9.77242-75/08, SN.V-15.77242-105/08, SN.V-9.77242-278/08, SN.VII-2.77242-366/10, SN.VII-8.7570-7/11.

od doręczenia postanowienia biegłemu, do przekazania Wojewodzie operatu szacunkowego, wyniósł w tych przypadkach od 46 do 274 dni²³.

W złożonych wyjaśnieniach Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń wskazał na złożoność ww. spraw odszkodowawczych oraz kłopoty we współpracy z biegłymi. Podał także, że napotymane trudności we współpracy z biegłymi skutkowały brakiem przedłużenia umowy i dalszego korzystania z usług rzeczoznawcy.

Ponadto, w związku z analizą poprawności przebiegu Zachodniej Obwodnicy Poznania, pismem z dnia 21 sierpnia 2008 r., GDDKiA zwróciła się do Wojewody z prośbą o chwilowe zaniechanie wydawania zawiadomień i postanowień związanych z wyceną nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, str. 126-186, 320-336)

2. Analiza przebiegu postępowań zakończonych 40 decyzjami odszkodowawczymi wykazała, że w przypadku niezalatwienia sprawy w terminie nie informowano pisemnie stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa.

Kierownik Oddziału Odszkodowań i Wywłaszczeń 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 pierwotnie nie było przestrzegane bardzo restrykcyjnie z uwagi na fakt, iż wysyłka kolejnych pism w postępowaniach w sposób błędny je przedłużała. Jednak praktyki tej zaniechano, bowiem naruszała ona dyspozycję art. 36 Kpa i narażała organ na zażalenie na niezalatwienie sprawy w terminie. Organ odstąpił od informowania o przyczynach przedłużania się sprawy w sytuacji, gdy w kolejnych dniach miała zostać wydana decyzja.

(dowód: akta kontroli str. 314-317, 329)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wojewody w opisanym wyżej obszarze.

5. Postępowania dotyczące egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID, w zakresie wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie prowadził postępowań egzekucyjnych w związku z odmową wydania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych objętych PBDK.

(Dowód: akta kontroli, str. 312-313)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, mając powyższe na uwadze, odstępuje od oceny w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

²³ SN.VII-8.77242-240/09, SN.VII-7.77242-148/11, SN.VII-5.77242-236/09, SN.VII-8.7570-7/11, SN.VII-7.7570-1/11, SN.VII.7570.528.2012.2.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

- 1) wydawanie decyzji ZRID w oparciu o ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, wymagana przepisami odrębnymi;
- 2) podjęcie działań w celu niezwłocznego, po zebraniu niezbędnej dokumentacji, wszczynania postępowań wyłączeniowych i odszkodowawczych oraz zminimalizowania nieuzasadnionych przerw pomiędzy poszczególnymi czynnościami prowadzonych postępowań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 13 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Tomasz Otworowski
inspektor kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
Wicedyrektor

Grzegorz Wojtasz
specjalista kontroli państwowej

Aneta Karska
specjalista kontroli państwowej