



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4112-005-01/2014

S/14/005

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

S/14/005 - Działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi związane z budową drogi ekspresowej S8 i S14, dotyczące:

- przygotowania i realizacji drogi w okolicach miejscowości Sięganów gm. Łask,
- zaprojektowania i wykonania oświetlenia węzła Studzianki gm. Wolbórz,
- budowy zjazdu z drogi w Kolonii Zawada gm. Tomaszów Mazowiecki,
- lokalizacji przebiegu trasy łączącej drogę krajową DK71 z „Węzłem Teofilów”, realizowanym w ramach budowy drogi ekspresowej S14.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy

1. Zofia Kotynia, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89980 z dnia 2 kwietnia 2014 r.
2. Anna Wrona, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89981 z dnia 2 kwietnia 2014 r.
3. Barbara Głowińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90033 z dnia 25 czerwca 2014 r.
4. Andrzej Bonar, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 90034 z dnia 25 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 711-714)

Jednostka  
kontrolowana

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, Łódź, ul. Irysowa 2, zwana dalej „GDDKiA Oddział w Łodzi”.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Iwona Renata Zatorska-Sytyk - Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowa realizacja zadań w zakresie przygotowania i realizacji fragmentu drogi ekspresowej S8, położonego w okolicach miejscowości Sięganów oraz prowadzenia konsultacji społecznych i uzyskania opinii właściwych terytorialnie jednostek samorządowych i urzędów na każdym etapie przygotowywania dokumentacji projektowej dotyczącej budowy odcinka drogi ekspresowej S14 (od węzła „Emilia” do węzła „Łódź-Południe”).

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnego zaprojektowania oświetlenia trzech węzłów, w tym węzła Studzianki oraz nieoświetlenia wjazdu i wyjazdu z obiektu obsługi uczestników ruchu<sup>2</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie inwestycji drogowej w okolicach m. Sięganów w Gminie Łask. Rzetelnie opracowano wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zezwalającej na realizację odcinka 5 drogi ekspresowej S8. Uzyskano wymagane prawem opinie, uzgodnienia i zezwolenia. W celu wyboru najlepszego dla środowiska przyrodniczego i społecznego wariantu przebiegu S8, dokonano porównawczej analizy wielokryterialnej, z uwzględnieniem uwarunkowań środowiskowych, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, konfliktów społecznych, urządzeń ochrony środowiska oraz zapewniono konsultacje społeczne. Stosownie do zarządzenia

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

nr 84 z dnia 28 grudnia 2008 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, poszczególne warianty poddano opiniowaniu Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych. W efekcie tych działań, dokonano wyboru wariantu przebiegu drogi S8 na tym odcinku, w korytarzu od wielu lat rezerwowanym w opracowaniach planistycznych zarówno województwa łódzkiego, jak i gmin. Takie rozwiązanie było optymalne pod względem technicznego przebiegu i zakładanych funkcji drogi.

2. Wobec braku możliwości zapewnienia bezpośredniego zjazdu z S8 (stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione), GDDKiA Oddział w Łodzi zapewniła dojazd do firmy TRANS-GUM Serwis Opon w miejscowości Kolonia Zawada poprzez drogę gminną o parametrach i usytuowaniu, umożliwiających samochodom ciężarowym dojazd do nieruchomości. Dodatkowo, wzdłuż drogi S8 i dróg w obrębie węzła ustawiła znaki informujące o kierunku dojazdu do przedmiotowego zakładu.

NIK nie wniosła uwag do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa przez GDDKiA Oddział w Łodzi nieruchomości nr ew. 35/1, położonej - zgodnie z decyzją lokalizacyjną - w liniach rozgraniczających inwestycji. Przedmiotowa nieruchomość została wywłaszczona za odszkodowaniem odpowiadającym wartości, ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. W stosunku do wykupu pozostałych dwóch działek o nr 38/1 i 39/1 GDDKiA Oddział w Łodzi zastosowała przepis art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>3</sup>, uznając, że nieruchomości te nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowy cel i w związku z tym nie miała prawnej możliwości ich wykupu. W ocenie NIK, odrębną kwestią jest pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości oraz związany z tym ewentualny spadek dochodów, spowodowany zrealizowaniem inwestycji budowy drogi. Jednakże powyższe zagadnienie jest roszczeniem cywilnoprawnym i nie może być rozpatrywane na podstawie art. 13 ust. 3 ww. ustawy.

W opinii NIK, do czasu prawomocnego zakończenia wszystkich postępowań rozstrzygających merytorycznie spór pomiędzy GDDKiA Oddział w Łodzi a właścicielami firmy TRANS-GUM Serwis Opon, jednoznaczna całościowa ocena kontrolowanej działalności w tym zakresie nie jest możliwa.

3. NIK negatywnie ocenia z punktu widzenia rzetelności działania GDDKiA Oddział w Łodzi związane z przygotowaniem i budową oświetlenia na przebudowywanym odcinku drogi krajowej nr 8 (Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka). Oświetlenie trzech węzłów drogowych było niekompletne, a ponadto nie zaprojektowano oświetlenia obiektu obsługi uczestników ruchu.

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

Kontrolą objęto fragmenty drogi ekspresowej S8:

- w km 167+600 - okolice miejscowości Sięganów na terenie Gminy Łask (odcinek 5 drogi ekspresowej S8 - węzeł Sieradz Południe - węzeł Łask),
- w km od 342+700 do 346+200 – okolice węzła Studzianki,
- w km od 348+000 do 349+000 - fragment odcinka w miejscowości Kolonia Zawada oraz fragment drogi łączącej drogę krajową DK71 w Aleksandrowie Łódzkim z węzłem „Teofilów”, realizowanym w ramach budowy drogi ekspresowej S14.

#### **1. Przygotowanie i realizacja fragmentu drogi ekspresowej S8, położonego w okolicach miejscowości Sięganów.**

Opis  
stanu faktycznego

Miejscowość Sięganów położona jest na terenie Gminy Łask przy drodze wojewódzkiej nr 481. W ramach realizowanej inwestycji – budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław, w km ok. 167+600, na wysokości miejscowości Sięganów,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zm., zwana dalej „ustawą z 10 kwietnia 2003 r.”

przebudowano fragment drogi wojewódzkiej nr 481, lokalizując ją na nasypie nad drogą S8. Równolegle do drogi S8 i dalej wzdłuż przebudowywanej drogi wojewódzkiej nr 481 wybudowano drogę dojazdową, z której zapewniono zjazdy do nieruchomości w m. Sięganów (m.in. na działki o nr 147 i 146). Na wysokości działki o nr ewidencyjnym 146 zlokalizowano wjazd z drogi dojazdowej bezpośrednio na drogę wojewódzką nr 481.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

1.1. W ramach zadania pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) Stadium STEŚ i KP wraz z uzyskaniem w imieniu inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz PB i PW”, w listopadzie 2008 r. opracowano Studium Techniczno – Ekonomiczno - Środowiskowe Etap I (STEŚ I)<sup>4</sup>. Dokument ten sporządzono dla 6 wariantów lokalizacji korytarza S8. Dokonano analizy poszczególnych wariantów w zakresie oddziaływania na gleby chronione, kolizji z obszarami chronionymi i ze szlakami migracji zwierząt, ilości miejscowości, przez które przebiegają poszczególne warianty oraz miejsc przecięcia głównych zbiorników wód podziemnych. Uznając jako cel priorytetowy – szybkie wybudowanie drogi i jednoczesne ograniczenie do minimum ryzyka oprotestowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), a w dalszym etapie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (ZRID) – jako wariant podstawowy preferowano wariant 4 granatowy (na przedmiotowym odcinku 5 droga S8 przechodziłaby po północnej stronie miast Zduńska Wola i Łask). Zwrócono jednak uwagę, że wariant ten nie pokrywa się z zarezerwowanym przez gminy korytarzem drogi ekspresowej, co może powodować konflikty społeczne. Do dalszej analizy rekomendowano zatem 3 warianty – wariant 1 zielony, wariant 4 granatowy oraz wariant 6 różowy.

Na etapie STEŚ dokumentacja nie była podzielona na odcinki - wariantowanie obejmowało całą drogę S8. W opracowanej dokumentacji w okolicach Sięganowa zaprojektowano drogę S8 (wariant 1 zielony) w granicach korytarza zarezerwowanego w dokumentach planistycznych województwa łódzkiego i gminy Łask. W Sięganowie przewidziano także budowę Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP) I i II. Poszczególne warianty były przedmiotem konsultacji społecznych zorganizowanych przez GDDKiA Oddział w Łodzi i projektantów, przy współudziale urzędów miast i gmin. Na terenie Gminy Łask spotkanie z zainteresowanymi osobami odbyło się 12 maja 2009 r.<sup>5</sup> Właściwe terytorialnie jednostki samorządowe przekazały także opinie dotyczące poszczególnych wariantów. Starosta Powiatu Łaskiego oraz Burmistrz Łasku<sup>6</sup> pozytywnie zaopiniowali budowę drogi S8 w wariantcie 1 zielonym (m.in. przez Sięganów), tj. w korytarzu „od wielu lat” rezerwowanym w opracowaniach planistycznych zarówno województwa łódzkiego, jak i gmin.

[Dowód: akta kontroli str. 8-47]

1.2. Na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) opracowano STEŚ II, w którym dokonano analizy wskazanych trzech wariantów. STEŚ II było przedmiotem obrad Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych<sup>7</sup>, która ustaliła przebieg drogi ekspresowej S8 na odcinku od początku opracowania do km ok. 194+000 według wariantu 1 zielonego i na odcinku od km ok. 194+000 do końca opracowania - według wariantu 6 różowego. Ustalono także lokalizację Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP). W m. Sięganów w km 168+000 w kierunku Wrocław-Warszawa wskazano lokalizację MOP I, w kierunku przeciwnym – MOP II.

W STEŚ II dokonano porównawczej analizy wielokryterialnej, której celem był wybór najlepszego dla środowiska przyrodniczego i społecznego wariantu przebiegu S8. Na odcinku 5 analizie poddano wariant 1 zielony, wariant 4 granatowy i wariant 6 różowy. Wariant 4 granatowy rozważano w dwóch odmianach (granatowy i granatowy prim).

<sup>4</sup> Umowa nr 1/10/U/2008 z dnia 7 października 2008 r. pomiędzy GDDKiA Oddział w Łodzi a Mosty Katowice.

<sup>5</sup> Mieszkańcy wsi Gorczyn (ok. 5 km na wschód od Sięganowa) postulowali przesunięcie trasy o ok. 150 m w stronę granicy z Gminą Buczek.

<sup>6</sup> Opinie z 20 lipca 2009 r. i 25 czerwca 2009 r. Pozytywne opinie wariantu 1 zielonego wydali także: Zarząd Województwa Łódzkiego, Starosta Zduńskowski, Rada Powiatu Zduńskowski, Prezydent Miasta Zduńska Wola, Wójt Gminy Zduńska Wola, Wójt Gminy Zapolice, Starosta Sieradzki, Prezydent Miasta Sieradz, Wójt Gminy Sieradz, Wójt Gminy Sędziejowice.

<sup>7</sup> Protokół Nr 36/2009 z posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad w dniu 4 września 2009 r.

W opisie poszczególnych wariantów podano m.in., że wariant 1 zielony od kilku lat istnieje w strategiach rozwoju, planach zagospodarowania przestrzennego i świadomości społecznej. Wariant ten oceniono jako zoptymalizowany pod względem technicznego przebiegu i zakładanych funkcji drogi. Uznano, że ma najlepsze przygotowanie gospodarcze i społeczne, a przewidywane kolizje przyrodnicze są rozwiązywalne w ramach klasycznych rozwiązań drogowych i inżynierskich. Wariant 1 zielony oceniono jako najmniej ingerencyjny wobec własności prywatnej.

Dla wariantu 4 granatowego wskazano, że w rejonie Zduńskiej Woli i Łasku narusza dotychczasowe zasady planowania i rozwoju tych miejscowości, jest przy tym najmniej inwazyjny dla środowiska przyrodniczego. Wariant 4' granatowy prim jest ulepszoną wersją wariantu granatowego, w którym przy zachowaniu niskiej ingerencji w środowisko przyrodnicze, zmiana strategii rozwoju dotyczyłaby tylko jednego ośrodka miejskiego – Łasku.

Uznano, że wariant 6 różowy wymaga największych wylesień i powoduje rozdzielenie największego kompleksu leśnego. Ponadto dokonuje ingerencji w strategię rozwoju trzech dużych ośrodków miejskich: Sieradza, Zduńskiej Woli i Łasku, co czyni go najmniej korzystnym pod względem oddziaływania na ludzi – największa liczba wyburzeń i największa powierzchnia zagrożona hałasem.

Dokonano porównania poszczególnych wariantów pod kątem długości drogi, ilości wyburzeń i powierzchni terenów narażonych na negatywne oddziaływanie inwestycji. Do analizy wielokryterialnej wybrano kryteria, które zestawiono w grupy tematyczne, a całość analizy podzielono na działy dotyczące uwarunkowań środowiskowych, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, konfliktów społecznych oraz urządzeń ochrony środowiska. Dla każdego działu i grupy ustalono rangę wagi poszczególnych kryteriów i skalę ocen.

Wyniki porównań oraz punktacja dla poszczególnych wariantów i odrębnie dla odcinka 5 przedstawiały się następująco:

Wyszczególnienie	Wariant			
	1 zielony	4 granatowy	4' granatowy'	6 różowy
Długość [km+m]	103+399	104+554	103+830	109+498
Wyburzenia budynki mieszkalne [sztuk]	89	88	102	99
Wyburzenia budynki gospodarcze [sztuk]	360	366	369	302
Powierzchnia terenów mieszkalnych narażona na hałas [ha]	420,45	653,64	653,64	784,70
Suma punktów ważonych z działów – analiza środowiskowa dla odcinka 5	87,04	86,74	88,34	90,36
Suma punktów ważonych z działów – analiza środowiskowa dla całej S8	971,54	952,00	953,60	959,16

Na etapie STES II, za najkorzystniejszy uznano wariant 1 zielony (z największą liczbą punktów oceny). Dla ominięcia rezerwatu przyrody Wolbórka zalecono zmianę przebiegu końcowego odcinka, zgodnie z wariantem 6 różowym.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>8</sup> została wydana według wariantu preferowanego przez wnioskodawcę tj. kombinacji wariantu 1 zielonego ( od km 99+937 do km 194+000 wg wariantu zielonego ) z wariantem 6 różowym ( od km około 199+800 do km 209+477 według wariantu różowego). W DŚU określono wymagania dla projektu budowlanego m.in. w zakresie budowy MOP Sięganów w km 168+000 – w kierunku Wrocław-Warszawa MOP I, w kierunku Warszawa – Wrocław MOP II.

[Dowód: akta kontroli str. 48-101]

1.3. Ponowna ocena oddziaływania na środowisko<sup>9</sup>, przeprowadzona została na etapie wydawania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (ZRID). Zgodnie z art. 11b ustawy z 10 kwietnia 2003 r. przez wydaniem decyzji ZRID uzyskano opinie od

<sup>8</sup> Nr 2/2010 z dnia 8 stycznia 2010 r.

<sup>9</sup> Postanowienie z dnia 22 sierpnia 2011 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi uzgadniające warunki realizacji inwestycji budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) od km 99\_937 do km 204+000, w zakresie odcinka 5 (węzeł Sieradz Południe – węzeł Łask) od km 140+552,05 do km 174+200.

Zarządu Województwa Łódzkiego oraz właściwych miejscowo zarządów powiatów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)<sup>10</sup>. Wydana w dniu 1 września 2011 r. decyzja ZRID<sup>11</sup> zatwierdziła projekt budowlany obejmujący m.in. budowę MOP Sięganów typ I i typ II w km 167+896 oraz określiła linie rozgraniczające inwestycji i zatwierdziła podział nieruchomości m.in. w obrębie Sięganów. W stosunku do DSU nie wprowadziła zmian w zakresie przebiegu drogi S8 na odcinku 5<sup>12</sup>. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny i gospodarczy.

Od decyzji ZRID odwołanie złożył M.S., który wskazał, że decyzja ZRID przewiduje wykup części jego działek o nr ew. 147 i 139, a usytuowanie wiaduktu tuż przy jego nieruchomości (działka nr ew. 147) pozbawi go bezpośredniego dojazdu do drogi wojewódzkiej. Zaskarżona decyzja zniweczy realizowane przez niego i planowane zamierzenia gospodarcze i inwestycyjne, a brak dojazdu z drogi wojewódzkiej do gospodarstwa doprowadzi go do strat finansowych. M.S. wskazał, iż w wypadku braku możliwości przesunięcia planowanego przebiegu drogi, tylko wykup całej jego nieruchomości pozwoliłby na rozpoczęcie działalności w innym miejscu.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie uwzględnił<sup>13</sup> odwołania M.S. wskazując, że w projekcie budowlanym trasa inwestycji została dodatkowo przesunięta od nieruchomości M.S., w stosunku do korytarza określonego w dokumentach planistycznych Gminy Łask o ok. 70 m, co znacznie polepszyło jego sytuację. Z uwagi zaś na konieczność zaprojektowania nasypu dla drogi wojewódzkiej nr 481 nie było możliwe usytuowanie zjazdu do gospodarstwa bezpośrednio z tej drogi. Działkę skarżącego skomunikowano więc z drogą wojewódzką poprzez biegnącą równoległe do niej drogę dojazdową, zapewniającą swobodną komunikację pojazdów.

[Dowód: akta kontroli str. 102-150, 152-188]

Droga S8 biegnie równoległe do działki o nr ew. 147 w odległości ok. 200 m. Wjazd na drogę wojewódzką nr 481 z drogi dodatkowej (usytuowanej w odległości ok. 10 m od ogrodzenia ww. działki), zlokalizowano w odległości ok. 50-80 m od zjazdu do nieruchomości M.S.

[Dowód: akta kontroli str. 708-710]

**1.4.** Pod budowę 5 odcinka drogi ekspresowej S8 w obrębie Sięganowa przeznaczono części 50 nieruchomości odpowiadające 54 działkom o łącznej powierzchni 36 ha. Na rzecz Skarbu Państwa przejęto z mocy prawa<sup>14</sup>, 53 działki<sup>15</sup> o łącznej powierzchni 35,8 ha.

Do dnia 14 maja 2014 r., za przejęte na rzecz Skarbu Państwa części nieruchomości, Wojewoda Łódzki ustalił odszkodowania dla właścicieli 48 działek. Decyzje dla 44 działek są ostateczne, co stanowiło podstawę do wypłaty przez GDDKiA należnych odszkodowań w łącznej kwocie 21,6 mln zł. Dla dwóch decyzji, obejmujących 4 działki, toczą się postępowania odwoławcze. Dla 6 działek procedowane jest nadal postępowanie odszkodowawcze (w tym dla 4 działek o nieuregulowanym stanie prawnym).

Pod budowę drogi ekspresowej w obrębie Sięganowa przejęto:

- 6 działek zagospodarowanych jako siedliska (budynki: mieszkalny i gospodarcze),
- 1 działkę z budynkiem gospodarczym,
- 5 działek wydzielono z siedlisk (bez przejmowania budynków),
- 26 działek stanowiących użytki rolne (grunty orne oraz pastwiska trwałe),
- 8 działek (mozaika użytków rolnych i leśnych),
- 4 działki - użytki leśne,
- 4 działki stanowiły odcinki dróg publicznych.

<sup>10</sup> M.in. pozytywna opinia wniosku o wydanie decyzji ZRID Zarządu Powiatu w Łasku (Uchwała nr 426/10 z 9 listopada 2010 r.)

<sup>11</sup> Decyzja Nr 235/11 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S8, na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) od km 99+937 do km 204+000 w zakresie odcinka 5 (węzeł Sieradz Południe – węzeł Łask) od km 140+552,05 do km 174+000, wydana przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 1 września 2011 r.

<sup>12</sup> Wniosek o wydanie decyzji ZRID wraz z załącznikami (m.in. projektem budowlanym) zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd Powiatu Łaskiego.

<sup>13</sup> Decyzja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego Nr 235/11 z dnia 11 września 2011 r.

<sup>14</sup> art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy z 10 kwietnia 2003 r.

<sup>15</sup> Jedna działka stanowiła już własność Skarbu Państwa – w zarządzie Lasów Państwowych.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r., 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. Do 19 maja 2014 r. żaden z właścicieli nieruchomości położonych w Sięganowie nie złożył takiego wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 151, 189]

Ocena cząstkowa

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

## 2. Prawidłowość zaprojektowania i wykonania oświetlenia węzła Studzianki.

Opis  
stanu faktycznego

Zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>16</sup>, droga powinna być oświetlona ze względów bezpieczeństwa ruchu, w szczególności w obrębie węzła lub skrzyżowania, jeżeli jedna z krzyżujących się dróg jest oświetlona. Węzeł, to w świetle § 3 powołanego rozporządzenia krzyżowanie się lub połączenie dróg na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy.

2.1. Na etapie koncepcji programowej przebudowy drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej<sup>17</sup>, podjęto decyzję, iż lokalizacja części prywatnych obiektów obsługi uczestników ruchu (jeśli będzie to możliwe) pozostanie bez zmian i obiekty te będą podłączone do drogi ekspresowej S8, nie będą jednak MOP w rozumieniu warunków technicznych określonych w stosownych przepisach prawa. W koncepcji programowej założono wybudowanie nowych ciągów oświetleniowych na węzłach.

W Programie funkcjonalno-użytkowym (PFU) Specyfikacji Technicznej na Wykonanie Dokumentacji Projektowej z 2009 r., w wymaganiach zamawiającego na projekt i rozbudowę drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, wprowadzono zapisy informujące o konieczności zaprojektowania i budowy oświetlenia drogowego w miejscach zgodnych z warunkami technicznymi, a w szczególności w rejonie węzłów<sup>18</sup>. Na odcinku przebudowywanej drogi krajowej nr 8 od Piotrkowa Trybunalskiego do Rawy Mazowieckiej (długości 61,2 km) przewidziano budowę 15 węzłów drogowych.

[Dowód: akta kontroli str. 190-216]

2.2. W sąsiedztwie węzła Studzianki, wzdłuż prawej jezdni, na odcinku ok. 3 km zlokalizowano pięć obiektów prywatnych (stacje paliw, punkty gastronomiczne). Dla obsługi tych obiektów i jednocześnie dla obsługi węzła Studzianki, projektanci zastosowali równoległą do S8 drogę dodatkową, połączoną z jezdnią klasy S jednym wjazdem i wyjazdem<sup>19</sup>. Łączna długość pasa wylączania z S8 na węzeł, drogi dodatkowej oraz pasa włączania z węzła w S8, wynosi ok. 4 km. Oświetlenie węzła Studzianki zaprojektowano i wykonano na długości ok. 1,6 km, tj. początek oświetlenia ok. 1,6 km za pasem wylączania na węzeł, koniec oświetlenia - ok. 0,7 km przed pasem włączania w S8<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1999 nr 43 poz. 430 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem z 2 marca 1999 r.”

<sup>17</sup> Aktualizacja Koncepcji Programowej Przystosowania Drogi Krajowej Nr 8 do Parametrów Drogi Ekspresowej, Transprojekt Warszawa Sp. z o.o., październik 2005 r.

<sup>18</sup> Pkt 1.1. PFU pt. Charakterystyczne parametry określające wielkość obiektu lub zakres robót budowlanych”

<sup>19</sup> Decyzją Nr 270/10 z 15 września 2010 r. Wojewoda Łódzki zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na rozbudowę drogi krajowej nr 8 na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka od km 324+772 do km 386+000 – odcinek 1 od km 324+772 do km 346+803,80 m.in. w zakresie budowy węzła Studzianki – w miejscu istniejącego skrzyżowania skanalizowanego z drogą powiatową nr 1522E i budowy oświetlenia w rejonie węzła.

<sup>20</sup> W kierunku Wrocław-Warszawa wjazd na drogę dodatkową (początek pasa wylączania z S8 na węzeł Studzianki) zlokalizowano w km 342+600. Początek oświetlenia węzła zaprojektowano i wykonano w km 344+200. Wyjazd z węzła Studzianki na drogę ekspresową w kierunku Warszawy (pas włączania) zlokalizowano w km ok. 346+600, koniec oświetlenia węzła – w km 345+800.

W kierunku Warszawa – Wrocław (jezdnia lewa) oświetlenie węzła zaprojektowano i wykonano na odcinku ok. 1,6 km, tj. ok. 300 m przed wjazdem na węzeł Studzianki (pas wyłączenia z S8) i ok. 500 m za wyjazdem z węzła Studzianki (pasmem włączenia).

GDDKiA Oddział w Łodzi nie kwestionowała projektu budowlanego w zakresie zaprojektowanego oświetlenia węzła Studzianki (jezdnia prawa).

[Dowód: akta kontroli str. 217-240, 708-710]

**2.3.** Przeprowadzony przed rozpoczęciem użytkowania drogi S8 audyt BRD<sup>21</sup> zalecił, by przedmiotowy odcinek drogi poddać obserwacji pod kątem zachowania kierowców, w szczególności w porze nocnej, a rezultaty obserwacji przeanalizować na etapie audytu początkowego okresu użytkowania. Audyt BRD przeprowadzony przed upływem 12 miesięcy od dnia oddania do użytkowania drogi ekspresowej S8 na odcinku Piotrków Trybunalski – granica województwa mazowieckiego<sup>22</sup> wykazał m.in. konieczność „doświetlenia niektórych węzłów”. Odnośnie wykazanej w poprzednim audycie BRD „słabej postrzegalności wyjazdu i początkowego odcinka drogi zbiorczo-rozprowadzającej na węzeł Studzianki od strony Wrocławia (jezdnia prawa)”, audytorzy stwierdzili, że „problem istnieje” i zalecili „doświetlenie ww. odcinka i kompleksowe rozwiązanie podobnych sytuacji na innych nieoświetlonych włączeniach do jezdni głównej”.

[Dowód: akta kontroli str. 241-260]

W stanowisku z dnia 27 stycznia 2014 r. dotyczącym wyników audytu Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi polecił m.in. zaplanować na lata 2014-2016 wykonanie projektu i jego realizację w zakresie oświetlenia pasów wyłączenia na węzeł i włączenia z węzła Studzianki do S8, tj. jezdni prawej na odcinku od km 342+370 (230 m przed początkiem pasa wyłączenia na węzeł Studzianki) do km 344+470 (do połączenia z istniejącym oświetleniem) oraz od km 345+800 (od końca istniejącego oświetlenia) do 347+000 (ok. 150 m za końcem pasa włączenia).

[Dowód: akta kontroli str. 261-277]

Wyjaśniając przyczyny nieoświetlenia w „całości” węzła Studzianki Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi podał m.in., że przepisy § 109 rozporządzenia z 2 marca 1999 r. „warunkują oświetlenie węzła występowaniem oświetlenia na drodze krzyżującej się z drogą ekspresową, a także wyznaczają zakres tego oświetlenia określając go jako „obręb” węzła. Niestety pojęcie obrębu węzła nie jest zdefiniowane, co pozwala na jego interpretację przez Projektanta, który określa na jakim odcinku oświetlenie węzła jest potrzebne ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego... Pas wyłączenia z jezdni prawej w km 342+580 jest to pas wyłączenia na jezdnię dodatkową, która zaczyna się w odległości ~2,5 km przed węzłem. Przepisy nie obligują do oświetlenia pasów włączenia/wyłączenia.” Dyrektor wskazał indywidualne podejście projektantów do kwestii projektowania oświetlenia na węzłach drogowych, podając przykłady braku oświetlenia węzłów drogi S7, pomimo oświetlenia dróg poprzecznych.

Dyrektor wyjaśnił, że nie kwestionował projektu budowlanego w zakresie oświetlenia drogowego i zatwierdził go na podstawie rekomendacji Inżyniera Kontraktu.

[Dowód: akta kontroli str. 312-318, 670-686]

**2.4.** Zaprojektowano i wybudowano oświetlenie wjazdów i wyjazdów do obiektów obsługi uczestników ruchu m.in.:

- od km 334+400 do km 335+800 – na jezdniach prawej i lewej - początek oświetlenia zlokalizowano ok. 300 m przed pasem wyłączenia na drogę dodatkową, z której zlokalizowano zjazdy do prywatnych obiektów obsługi uczestników ruchu (Hotel Górski, stacja paliw Statoil, Hotel Stary Młyn), koniec oświetlenia – ok. 300 m za pasem włączenia z drogi dodatkowej na S8;

<sup>21</sup> Sprawozdanie nr GDDKiA.OL.Z-2.ZP/409a/39/2012 z audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego Raport nr 10/2012 z 30 listopada 2012 r.

<sup>22</sup> Sprawozdanie nr GDDKiA.OL.Z-2/409a/50/2013 z audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Raport Nr 21/2013 z 12 grudnia 2013 r.

- od km 367+300 do km 368+400 – jezdnia prawa - początek oświetlenia zlokalizowano ok. 300 m przed pasem wyłączenia na drogę dodatkową, z której zlokalizowano zjazd do stacji paliw Bliska, koniec oświetlenia – ok. 300 m za pasem włączenia z drogi dodatkowej na S8;

Nie zaprojektowano i nie wykonano oświetlenia lewej jezdni w km ok. 343+000, gdzie zlokalizowano wjazd i wyjazd do obiektu obsługi uczestników ruchu (stacja paliw).

Nie oświetlono ponadto drogi w miejscu pasa włączeń do S8 na węźle Piotrków Północ (km 328+100) oraz Wolbórz (km 338+990). Pozostałe węzły oświetlono od początku pasa włączeń z S8 na węzeł do końca pasa włączeń do S8 z węzła.

[Dowód: akta kontroli str. 278-293]

Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi wyjaśnił, że w rejonie Hotelu Górski, stacji paliw Statoi, Hotelu Stary Młyn, przed rozpoczęciem przebudowy drogi było istniejące oświetlenie drogowe i w ramach inwestycji zostało ono odtworzone. Ponadto w km 335+080 strona lewa, km 335+220 strona prawa zlokalizowane są zatoki autobusowe i oświetlone zostały pasy włączeń i włączeń służące dojazdowi do tych zatok. Z uwagi na małą odległość pomiędzy zatokami autobusowymi i obiektami obsługi uczestników ruchu oraz ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego wszystkie te obiekty obsługiwane są poprzez jeden wjazd i wyjazd.

W rejonie stacji paliw Bliska po obu stronach jezdni zostały wykonane zatoki autobusowe wraz z oświetleniem odcinków pasów włączania i wyłączania. Z uwagi na małą odległość pomiędzy zatoką autobusową (strona prawa) i obiektem obsługi uczestników ruchu oraz ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego obiekt oraz zatoka obsługiwane są poprzez jeden wjazd i wyjazd. Dodatkowo w tym miejscu zlokalizowana jest kładka dla pieszych, która generuje natężenie ruchu pieszych i zwiększa niebezpieczeństwo wypadków.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że przepisy nie obligują do oświetlania pasów włączania i wyłączania.

[Dowód: akta kontroli str. 294-297]

W stanowisku z dnia 27 stycznia 2014 r. dotyczącym wyników audytu Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi polecił zaplanować na lata 2014-2016 wykonanie projektu i jego realizację w zakresie oświetlenia drogi o łącznej długości 8 km, w tym m.in. w km ok. 343+000 (wjazd i wyjazd na i ze stacji paliw), w km 328+100 (pas włączeń do S8 na węźle Piotrków Północ oraz w km 338+990 (pas włączeń do S8 na węźle Wolbórz).

[Dowód: akta kontroli str. 261-265]

## 2.5.

Audyt BRD przed rozpoczęciem użytkowania (listopad 2012 r.) przeprowadzony został m.in. przez Zbigniewa Palińskiego - audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 31 sierpnia 2011 r. Zbigniew Paliński był Dyrektorem GDDKiA Oddział w Łodzi, upoważnionym do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, związanych z działalnością GDDKiA Oddział w Łodzi<sup>23</sup>. Z racji sprawowanej funkcji, w sierpniu 2010 r. Zbigniew Paliński zatwierdził projekt przebudowy drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej.

[Dowód: akta kontroli str. 242, 251, 319-329]

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wyjaśnił, że Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi powołał pana Zbigniewa Palińskiego w skład zespołu audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego wówczas, gdy nie był on już dyrektorem Oddziału, „z racji wysokich kwalifikacji zawodowych oraz posiadanych uprawnień w zakresie audytu BRD. Obiektywizm zaleceń sformułowanych w wyniku przedmiotowego audytu BRD, znajduje potwierdzenie w zaleceniach sformułowanych przez inny Zespół audytorów prowadzących czynności w zakresie kolejnego etapu audytu, wykonanego przed upływem 12 miesięcy od dnia oddania inwestycji do użytkowania.”

[Dowód: akta kontroli str. 704-706]

<sup>23</sup> Pełnomocnictwo ogólne z dnia 1 kwietnia 2009 r. udzielone na czas pełnienia funkcji dyrektora GDDKiA Oddział w Łodzi.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

GDDKiA Oddział w Łodzi nierzetelnie przygotowała inwestycję w zakresie oświetlenia przebudowywanej drogi. Na 15 węzłów zrealizowanych na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, oświetlenie wykonane w obrębie trzech węzłów, w tym węzła Studzianki - było niekompletne. Nie zaprojektowano oświetlenia jednego z elementów węzła - pasów wyłączania na wyjeździe bądź włączania na wjeździe. Nie wykonano także oświetlenia wjazdu i wyjazdu do obiektu obsługi uczestników ruchu w km ok. 343+000 przebudowywanej drogi. Nie zapewniono tym samym bezpieczeństwa użytkowników ruchu, co potwierdziły wyniki przeprowadzonych audytów BRD.

Wobec zaleceń audytu BRD, aby GDDKiA Oddział w Łodzi uzupełniła oświetlenie w obrębie węzła Studzianki i kompleksowo rozwiązała podobne sytuacje „na innych nieoświetlonych włączeniach do jezdni głównej”, Dyrektor Oddziału podjął czynności wykonania w latach 2014-2016 brakującego oświetlenia o łącznej długości ponad 8 km.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zauważa, że Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi powołał w skład zespołu audytorskiego audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego, który w okresie wcześniejszym wykonywał zadania związane z projektowaniem oraz zarządzaniem drogą podlegającą audytowi.

Ocena cząstkowa

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

### **3. Zapewnienie dojazdu do firmy TRANS-GUM Serwis Opon położonej w miejscowości Kolonia Zawada (działki nr ew. 38/1 i 39/1).**

Opis  
stanu faktycznego

Dla nieruchomości nr ew. 38/1 i 39/1 położonych w miejscowości Kolonia Zawada prowadzona jest księga wieczysta nr PT1T/00008984/6. W księdze tej od 19 października 2005 r. wpisano działkę nr 35/1<sup>24</sup>, która decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 1 października 2010 r. została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa (wartość odszkodowania – 20.752 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 688-699]

Nieruchomości oznaczone jako działki nr 38/1 i 39/1, nigdy nie posiadały bezpośredniego zjazdu z drogi krajowej nr 8. Wjazd do ww. nieruchomości z drogi krajowej odbywał się poprzez drogę powiatową, następnie przez parking przed sklepem urządzony na gruncie prywatnym i dalej gruntową drogą, zapewniającą dojazd do zabudowy mieszkaniowej usytuowanej wzdłuż drogi krajowej. Droga ta miała połączenie z drogą powiatową prowadzącą do Tomaszowa Mazowieckiego. Jak wyjaśnił Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi, część pojazdów zmierzających do tych działek i innych sąsiednich nieruchomości nie skręcała z jezdni drogi krajowej nr 8 relacji Piotrków Trybunalski - Warszawa w drogę powiatową, a wjeżdżała na drogę gruntową bezpośrednio z drogi krajowej poprzez zasypyany fragment rowu. Dokonując budowy zakładu wulkanizacyjnego i jego dalszej rozbudowy właściciele (państwo A.) nie uzyskali zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu w myśl art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>25</sup>. Z uwagi na usytuowanie nieruchomości państwa A., GDDKiA nie wyraziłaby zgody na usytuowanie zjazdu z drogi krajowej w obszarze oddziaływania skrzyżowania z drogą powiatową.

[dowód: akta kontroli str. 335-336, 339-342, 410-413, 483, 486, 670-686]

<sup>24</sup> Nabyta w drodze umowy z dnia 13 września 2005 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

### 3.1. Decyzje lokalizacyjne

3.1.1. W dniu 8 czerwca 2005 r. w siedzibie Ochotniczej Straży Pożarnej w miejscowości Zawada odbyły się konsultacje społeczne z zainteresowanymi mieszkańcami gminy Tomaszów Mazowiecki dotyczące projektu przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej S8. Udział w tym spotkaniu wzięła m.in. pani Halina A. Na ww. spotkaniu projektant przedstawił przyjęte sposoby skomunikowania miejscowości Zawada i osiedla Kolonia Zawada z Tomaszowem Mazowieckim i drogą nr 8. Na ww. spotkaniu poinformowano również, iż „istniejąca działka zakładu wulkanizacji opon, zostanie połączona z drogą Nr 8 poprzez drogę dojazdową i węzeł „Zawada”.

Wnioskiem z dnia 27 czerwca 2005 r. państwo A. wystąpili do GDDKiA Oddział w Łodzi „o wykup nieruchomości położonej w Kolonii Zawadzie na działkach nr 39/1 i 38/1”. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r., jeżeli nabywana jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa tej części nieruchomości. GDDKiA wyjaśniła, że „teren podlegający wykupowi pod przyszłą rozbudowę drogi nr 8 nie obejmuje Państwa działek, w związku z czym nie ma podstaw prawnych do dokonania wykupu”.

Umową sprzedaży z dnia 13 września 2005 r. oraz umową przeniesienia własności z dnia 6 października 2005 r. państwo A. nabyli działkę nr 35/1 o pow. 0,0173 ha przeznaczoną w projekcie pod rozbudowę drogi krajowej nr 8.

[Dowód: akta kontroli str. 468-481, 498-510, 670-686]

Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji dla inwestycji pn. „Rozbudowa drogi krajowej Nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wolbórz – Tomaszów Mazowiecki od km 346+803,80 do km 356+700 wraz z przebudową infrastruktury technicznej” złożony został przez GDDKiA do Wojewody Łódzkiego w dniu 25 lipca 2005 r.

W trakcie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa<sup>26</sup> państwo A. złożyli wniosek o bezpośrednią dostępność z drogi krajowej do działek o numerach ewidencyjnych 38/1 i 39/1. Wniosek został odrzucony „z uwagi na obowiązujące przepisy w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którymi stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione.” Organ wydający decyzję stwierdził ponadto, że ww. nieruchomości posiadają dostęp do drogi krajowej poprzez drogę wewnętrzną (dojazdową do wszystkich siedlisk usytuowanych „w tej enklawie”). W dniu 6 grudnia 2005 r. Wojewoda Łódzki wydał decyzję Nr 25/2005 ustalającą warunki lokalizacji dla przedmiotowej inwestycji. W złożonym w dniu 29 grudnia 2005 r. odwołaniu od decyzji państwo A. wnieśli o ponowne rozważenie ich wniosku w sprawie utrzymania istniejącego podłączenia z drogi krajowej do Kolonii Zawada i do prowadzonego przez nich zakładu wulkanizacyjnego. Odwołujący „chcą takiego samego dostępu do drogi krajowej Nr 8 jak bary i stacje benzynowe funkcjonujące przy tej drodze”. W wyniku odwołań, decyzją z dnia 2 marca 2006 r. Minister Transportu i Budownictwa utrzymał w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego z dnia 6 grudnia 2005 r. Od decyzji Ministra Transportu i Budownictwa państwo A. wnieśli skargę do WSA w Warszawie<sup>27</sup>, w której wystąpili o zmianę decyzji w ten sposób, aby zapewnić możliwość dalszego funkcjonowania ich przedsiębiorstwa poprzez zachowanie dotychczas istniejącego bezpośredniego zjazdu z drogi krajowej lub ewentualnie – poprzez takie zaprojektowanie systemu dróg wewnętrznych, które zapewni dojazd do ich firmy samochodem ciężarowym, bądź też – poprzez zobowiązanie GDDKiA do wykupu ich nieruchomości z uwagi na brak możliwości jej dalszego wykorzystania na dotychczasowe cele. Ponadto na rozprawie przed WSA w dniu 29 października 2007 r. pełnomocnik skarżących wskazał, iż skarżący w wyniku realizacji inwestycji zostaną pozbawieni dojazdu drogą wewnętrzną do drogi krajowej nr 8, albowiem parametry drogi wewnętrznej (3,5 m szerokości) wykluczają możliwość poruszania się po niej samochodów ciężarowych.

<sup>26</sup> 9 listopada 2005 r.

<sup>27</sup> 4 kwietnia 2006 r.

W dniu 12 listopada 2007 r. WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Transportu i Budownictwa oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego. W ocenie sądu organy obu instancji dopuściły się naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla prawidłowego i pełnego rozstrzygnięcia sprawy oraz dokonanie dowolnej oceny dowodów, bez wyraźnego wskazania przyczyn nieuwzględnienia twierdzeń i zarzutów strony skarżącej. Sąd uznał, że nie zapewniono skarżącym dojazdu do ich przedsiębiorstwa przystosowanego do prowadzonej działalności gospodarczej. Wskazał, że nie wyjaśniono w sposób jednoznaczny czy plan przebudowy drogi zapewnia skarżącym właściwy dostęp do drogi publicznej, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, iż nieruchomości skarżących posiadają dostęp do drogi krajowej poprzez drogę wewnętrzną (nie analizując jakie są parametry techniczne tego dojazdu i czy może on spełniać funkcję obsługi zakładu wulkanizacyjnego). WSA uznał, że brak w decyzji wyraźnego rozstrzygnięcia o sposobie zapewnienia dojazdu do nieruchomości skarżących poprzez powiązanie tych nieruchomości drogą zbiorczą z drogą publiczną, oznacza wydanie w tej części decyzji z naruszeniem prawa, szczególnie w kontekście art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 498-510, 511-541]

**3.1.2.** W świetle powyższego, na wniosek Wojewody Łódzkiego, GDDKiA przekazała dokumentację z rozwiązaniami technicznymi zapewniającymi dojazd do nieruchomości państwa A. - powiązanie nieruchomości z drogą publiczną poprzez drogę zbiorczą (gminną) o szerokości 5 m z poboczem o szerokości 1,25 m. W dniu 2 września 2008 r. skarżący złożyli kolejny wniosek o ochronę ich interesu wskazując, iż zaproponowane rozwiązanie nie poprawia ich sytuacji. Zwrócili się do Wojewody Łódzkiego o wystąpienie do inwestora o rozważenie zapewnienia w projekcie bezpośredniego zjazdu do zakładu wulkanizacyjnego, nadając mu status miejsca użyteczności publicznej (MOP), bądź usytuowanie zjazdu z drogi na wysokości drogi powiatowej E 4332, a w przypadku odrzucenia ww. wniosków o zapewnienie, iż ich nieruchomości zostaną wykupione jako nienadające się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Ustosunkowując się do tego wniosku, zgodnie z dyspozycją Wojewody Łódzkiego, GDDKiA wskazała, że modyfikując wniosek zapewniono stronie stosowny, tj. przystosowany do prowadzonej działalności gospodarczej, dojazd do nieruchomości. W kwestii MOP wskazano regulacje prawne i techniczne związane z lokalizacją, wyposażeniem i warunkami ich budowy, według których lokalizacja MOP na terenie nieruchomości skarżących nie mogła być uwzględniona ze względu m.in. na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, usytuowanie na terenie nieruchomości budynków mieszkalnych. Odnośnie wniosku o ustanowienie zjazdu na wysokości drogi powiatowej GDDKiA stwierdziła, że stosownie do § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2 marca 1999 r., stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione. Odnośnie wykupu nieruchomości skarżących GDDKiA wskazała, że teren podlegający wykupowi pod rozbudowę drogi krajowej nr 8 nie obejmuje działek 38/1 i 39/1, w związku z czym nie ma podstaw prawnych do wykonania wykupu.

[Dowód: akta kontroli str. 511-541]

Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi wyjaśnił, że poprzez zaprojektowanie drogi dojazdowej, do nieruchomości państwa A. został zapewniony również pełny dostęp komunikacyjny pojazdów do warsztatu wulkanizacyjnego. W odniesieniu do prowadzonej firmy, rozwiązanie takie zdaniem GDDKiA pozwoliło na dalsze jej funkcjonowanie, a z uwagi na bezpieczeństwo i legalność przyjętego rozwiązania skomunikowania nieruchomości z drogą krajową stwierdzono, że „nieruchomość ta nadaje się do dalszego prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele”.

[Dowód: akta kontroli str. 670-686]

Decyzją Nr 15/2008 z dnia 30 września 2008 r.<sup>28</sup> Wojewoda Łódzki ustalił warunki lokalizacji dla inwestycji pn. „Rozbudowa drogi krajowej Nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wolbórz – Tomaszów Mazowiecki od km 346+803,80 do km 356+700 wraz z przebudową infrastruktury technicznej” oraz zatwierdził podział nieruchomości i określił linie rozgraniczające teren inwestycji. W liniach rozgraniczających teren inwestycji znalazła

<sup>28</sup> Zwana dalej decyzją lokalizacyjną nr 15/2008

się działka nr ewid. 35/1, przez którą do czasu realizacji niniejszej inwestycji odbywał się wjazd do nieruchomości skarżących nr ewid. 38/1 i 39/1). W uzasadnieniu decyzji lokalizacyjnej stwierdzono m.in., że zaprojektowany układ obsługi komunikacyjnej w rejonie nieruchomości skarżących (służący nie tylko obsłudze zakładu wulkanizacyjnego, ale również powiązaniu projektowanej drogi ekspresowej z innymi drogami publicznymi oraz zapewnieniu dostępu do nieruchomości położonych wzdłuż pasa drogowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa ruchu), uwarunkowany jest m.in. obowiązującymi przepisami prawa, co czyni postulaty wyrażone we wniosku skarżących, niemożliwymi do spełnienia. Jednocześnie zobowiązano inwestora do zapewnienia możliwości obsługi komunikacyjnej nieruchomości przyległych do pasa drogowego o parametrach zapewniających możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

Decyzji lokalizacyjnej Nr 15/2008 nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Państwo A. nie wnieśli odwołania. Decyzja stała się ostateczna z dniem 6 listopada 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 511-541]

Państwo A. wnieśli o stwierdzenie nieważności tej decyzji<sup>29</sup> zarzucając nieuwzględnienie ich uzasadnionych interesów jako osób trzecich, poprzez niezapewnienie im dojazdu wprost z planowanej drogi ekspresowej do nieruchomości stanowiącej własność wnioskujących, na której prowadzony jest zakład wulkanizacyjny, co skutkuje koniecznością zaprzestania prowadzenia tego zakładu. Decyzją z 5 lipca 2010 r. Minister Infrastruktury odmówił stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej 15/2008, wydając jednocześnie postanowienie odmawiające wstrzymania wykonalności tej decyzji. Decyzja określiła m.in. warunki powiązania z innymi drogami publicznymi, linie rozgraniczające teren inwestycji, warunki techniczne lokalizacji inwestycji oraz wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. W kwestii twierdzenia skarżących, że nie uwzględniono ich uzasadnionego interesu poprzez niezagwarantowanie dojazdu do nieruchomości wprost z planowanej drogi Minister wskazał, że nie można mówić o naruszeniu wymagań dotyczących uzasadnionych interesów osób trzecich, gdy dostęp nieruchomości do drogi publicznej zostanie w decyzji lokalizacyjnej określony przez drogę zbiorczą, co spełnia wymóg zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Dla nieruchomości skarżących zaprojektowano drogę zbiorczą o klasie technicznej D. Ponadto przepis § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2 marca 1999 r. stanowi, że stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione.

W dniu 5 października 2010 r. Minister Infrastruktury utrzymał w mocy swą decyzję<sup>30</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 542-547, 550]

W dniu 12 listopada 2010 r. państwo A. wnieśli skargę do WSA na ww. decyzję Ministra Infrastruktury, która została odrzucona wobec złożenia jej po terminie<sup>31</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 549-550]

W lutym 2013 r. następcy prawni państwa A.<sup>32</sup> kolejny raz zawnioskowali o stwierdzenie nieważności decyzji lokalizacyjnej 15/2008. Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji<sup>33</sup> wobec faktu, że zaskarżone rozstrzygnięcie było już przedmiotem postępowania administracyjnego. Przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji czyni niedopuszczalnym ponowne wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej samej decyzji, na wniosek tej samej strony lub jej następców prawnych. Państwo A. wnieśli o ponowne rozpatrzenie sprawy, podnosząc że zarzuty podniesione we wniosku z lutego 2013 r. różnią się od zarzutów zawartych we wniosku z maja 2009 r., a zatem „nie zachodzi jednolitość podstaw obu wniosków”, a ponadto po upływie 4 lat wyszły na jaw nowe okoliczności stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego.

<sup>29</sup> Wniosek z dnia 25 maja 2009 r. do Ministra Infrastruktury o stwierdzenie nieważności decyzji lokalizacyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa

<sup>30</sup> Wobec wniosku państwa A. o ponowne rozpatrzenie sprawy

<sup>31</sup> postanowienie WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2238/10)

<sup>32</sup> Lech i Andrzej A. oraz Katarzyna S. wstąpili w ogół praw po zmarłym Czesławie A.

<sup>33</sup> Postanowienie z dnia 16 kwietnia 2013 r.

W dniu 27 maja 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie, ponieważ w przedmiotowej sprawie zarówno wnioski Haliny A., Czesława A. oraz Tomasza A. z dnia 25 maja 2009 r., jak i wniosek Haliny A., Tomasza A., Lecha A., Katarzyny S. i Andrzeja A. z dnia 27 lutego 2013 r. dotyczył tych samych podmiotów, tego samego przedmiotu i tego samego interesu prawnego strony, co oznacza że zachodziła tożsamość sprawy. Jeżeli sprawa administracyjna została uprzednio rozstrzygnięta decyzją ostateczną, wydanie w tej samej sprawie nowej decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, narusza ustanowiony dotychczasową decyzją stan powagi rzeczy osądzonej (res iudicata). Odnosząc się do zarzutu wnioskodawców, że pojawiły się „nowe okoliczności stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Łódzkiego”, organ wskazał, że może to jedynie stanowić przesłankę do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Występując z wnioskiem o stwierdzenie nieważności strony nie mogą się domagać od organu badania okoliczności stanowiących ewentualną podstawę do wznowienia postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 551-563]

Na skutek skargi złożonej przez państwa A. do WSA w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej, w dniu 8 stycznia 2014 r. WSA uchylił postanowienie Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 maja 2013 r. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że w następstwie wadliwej interpretacji regulacji określających ramy możliwości ponownego procedowania w przedmiocie nieważności, organ nie wyjaśnił istotnych okoliczności faktycznych sprawy. Organ nie przeanalizował we właściwy sposób wniosku, który miał inicjować postępowanie. Konieczne było w tym przypadku wskazanie, jakiego rodzaju wadliwości kwalifikowane przypisywały stronie decyzji lokalizacyjnej w poprzednim wniosku i czy do nich zajęł już organ merytoryczne stanowisko w decyzji z 5 października 2010 r. O ile zarzuty dotyczą oceny tych samych naruszeń, trafnie odmówiono wszczęcia ponownego postępowania w tym samym przedmiocie, jeśli zaś podniesiono nowe okoliczności, konieczne byłoby rozważenie, czy decyzja lokalizacyjna nie jest w danym kontekście dotknięta wadą nieważności.

Do dnia zakończenia kontroli NIK postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej nr 15/2008 nie zostało zakończone.

[Dowód: akta kontroli str. 564-577]

Równolegle, w dniu 19 lipca 2010 r. państwo A. złożyli wniosek o przywrócenie terminu do złożenia odwołania od decyzji lokalizacyjnej, gdyż decyzja nie została im skutecznie doręczona. W grudniu 2008 r. Tomasz A. odebrał w siedzibie organu część decyzji bez jakichkolwiek załączników, natomiast mapę rozwiązania komunikacyjnego węzła (załącznik) państwo A. otrzymali dopiero w lutym 2010 r. w łódzkim Oddziale GDDKiA. W ocenie skarżących brak skutecznego doręczenia im kompletnej decyzji wraz z załącznikami spowodował, iż termin do wniesienia odwołania nie rozpoczął biegu. O konsekwencjach prawnych niedoręczenia kompletnej decyzji wraz z załącznikiem dowiedzieli się dopiero 15 lipca 2010 r. W dniu 8 listopada 2010 r. Minister Infrastruktury odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji lokalizacyjnej. Wskazał, iż zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. wojewoda doręczył decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w prasie lokalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 574-577]

### **3.2. Decyzja Wojewody Łódzkiego zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka**

W dniu 21 października 2010 r. Wojewoda Łódzki (WŁ) wydał decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę i rozbiórkę inwestycji polegającej na

<sup>34</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwanej dalej „kpa”

rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka<sup>35</sup> i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na ważny interes społeczny.

[Dowód: akta kontroli str. 578-589]

24 lutego 2011 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB), na skutek odwołania wniesionego przez państwa A. uchylił ww. decyzję w części nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności i umorzył w tej części postępowanie. W pozostałym zakresie utrzymał w mocy decyzję Wojewody, uznając, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane<sup>36</sup> roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepisy ustawy z 10 kwietnia 2003 r. nie wprowadzają w tym zakresie żadnych zmian. Nadanie zatem rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę stanowi naruszenie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. W pozostałym zakresie inwestor spełnił wymagania określone ustawą Prawo budowlane<sup>37</sup>, a zatem właściwy organ był zobligowany do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Odnosząc się do zarzutu skarżących dotyczących dostępu do nieruchomości stanowiącej ich własność do drogi krajowej nr 8, organ stwierdził, że zgodnie z § 9 rozporządzenia z 2 marca 1999 r. stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione. Zgodnie z przyjętym przez projektanta rozwiązaniem nieruchomości skarżących będzie miała zapewnione połączenie z drogą krajową nr 8 poprzez drogę gminną o szerokości 5 m z poboczem o szerokości 0,75 m o nośności 8 t/ós oraz węzeł Zawada. Przyjęte rozwiązanie jest odpowiednie z uwagi na charakter działalności prowadzonej przez skarżących. W związku z powyższym wymóg ustanowiony w art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego został w przedmiotowej sprawie spełniony.

Odnosząc się do żądania wykupu całej nieruchomości organ stwierdził, że roszczenie o wykup nieruchomości w trybie art. 13 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. ma charakter cywilnoprawny i może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

[Dowód: akta kontroli str. 590-595]

Państwo A. złożyli skargę na powyższe rozstrzygnięcie, gdyż w ich ocenie obie ww. decyzje (WŁ i GINB) naruszały przepisy postępowania administracyjnego poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla prawidłowego i pełnego rozstrzygnięcia sprawy oraz dokonanie dowolnej oceny dowodów, bez wyraźnego wskazania przyczyn nieuwzględnienia twierdzeń i zarzutów strony skarżącej. Wyrokiem z dnia 21 października 2011 r.<sup>38</sup> WSA w Warszawie oddalił skargę na ww. decyzję GINB. Sąd uznał, że organ II instancji zasadnie utrzymał w mocy decyzje organu I instancji. Inwestor ubiegając się o zatwierdzenie projektu budowlanego oraz wydanie pozwolenia na budowę złożył wszystkie wymagane przepisami prawa dokumenty, co zgodnie ustaliły organy obu instancji. W ocenie Sądu, organ w zaskarżonej decyzji trafnie wskazał, że nieruchomości skarżących będzie miała dostęp do drogi krajowej przez drogę gminną. Powyższa kwestia była przedmiotem analizy WŁ wydającego decyzję lokalizacyjną z dnia 30 września 2008 r. – inwestor dokonał modyfikacji wniosku w zakresie obsługi komunikacyjnej nieruchomości skarżących. Zmieniono parametry projektowanej drogi poprzez zwiększenie jej szerokości, umożliwiając dojazd do nieruchomości skarżących samochodów ciężarowych. Skarżący nie złożyli od tej decyzji odwołania – tym samym stała się ona ostateczna i była podstawą do wydania skarżonej decyzji. Natomiast sprawa wyłączenia nieruchomości skarżących z uwagi na niezapewnienie dojazdu - to roszczenie cywilnoprawne, które może być dochodzone przed sądem powszechnym.

[Dowód: akta kontroli str. 596-605]

<sup>35</sup> Decyzja nr 315/10 z dnia 21 października 2010 r.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, zwana dalej „Prawem budowlanym”.

<sup>37</sup> Inwestor złożył wniosek o pozwolenie na budowę, prawidłowo wypełnione oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz przedstawił kompletny projekt budowlany zgodny w wymaganiach decyzji lokalizacyjnej nr 15/2008. Projekt spełniał także warunki decyzji Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2007 r. ustalającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, a Marszałek Województwa Łódzkiego udzielił inwestorowi stosownego pozwolenia wodnoprawnego.

<sup>38</sup> sygn. akt VII SA/Wa 1197/11

Państwo A. zaskarżyli powyższy wyrok do NSA w Warszawie. Skargę złożyło 5 osób – postanowieniem z 20 lutego 2012 r. WSA w Warszawie odrzucił skargę kasacyjną wniesioną przez Andrzeja A., Lecha A. i Katarzynę S. jako niedopuszczalną ze względu na niezłożenie przez nich wniosku o uzasadnienie. W stosunku do pozostałych osób – w dniu 12 czerwca 2012 r. NSA w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok<sup>39</sup> i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Zdaniem NSA Sąd I instancji niezasadnie uznał, że w postępowaniu administracyjnym nie doszło do naruszenia art. 7 i art. 77 kpa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Konsekwencją tego naruszenia było niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust 1 pkt 9 Prawa budowlanego, gdyż brak prawidłowej weryfikacji projektu budowlanego nie pozwalał na uznanie, że projektowane rozwiązanie zapewni poszanowanie uzasadnionego interesu skarżących. Sąd I instancji zaakceptował bowiem, iż organy w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę drogi ograniczyły się jedynie do zbadania czy do wniosku inwestor dołączył wszystkie dokumenty, nie badając przy tym, czy nieruchomości skarżących będzie miała zapewniony odpowiedni dostęp do projektowanej drogi, tj. przystosowany do prowadzonej działalności gospodarczej – zakładu wulkanizacyjnego. Zastrzeżenia NSA dotyczyły także rozbieżności w zakresie rozmiaru (szerokości) drogi obsługującej zakład wulkanizacyjny skarżących, wskazanego w decyzji o ustaleniu lokalizacji oraz w zaskarżonej decyzji, jak i niewłaściwego posługiwania się zamiennie pojęciem jezdni i drogi.

[Dowód: akta kontroli str. 626-648]

Wyrokiem z 16 października 2012 r. WSA w Warszawie<sup>40</sup> uchylił zaskarżoną decyzję. WSA (związany wykładnią NSA) uznał, że w sprawie doszło do naruszenia art. 7 i art. 77 kpa poprzez niezbadanie i niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, czy inwestycja drogowa została faktycznie zaprojektowana w sposób zapewniający poszanowanie interesów skarżących wyrażających się przede wszystkim w zapewnieniu dojazdu do ich nieruchomości w sposób gwarantujący odpowiedni, tj. przystosowany do prowadzonej działalności gospodarczej dostęp do projektowanej drogi. Skutkiem realizacji inwestycji jest likwidacja zjazdu prowadzącego z drogi krajowej nr 8 do zakładu wulkanizacyjnego skarżących. Dlatego w sprawie istotnym jest zapewnienie im takiego dojazdu do S8, który będzie umożliwił dalsze prowadzenie zakładu wulkanizacyjnego. Organy administracji nie przeprowadziły analizy – w odniesieniu do przepisów techniczno-budowlanych – przyjętego w projekcie budowlanym rozwiązania dojazdu do nieruchomości skarżących. Także uznanie przez organ, że projekt budowlany jest zgodny z decyzją lokalizacyjną z dnia 30 września 2008 r. było niewłaściwe – w uzasadnieniu decyzji lokalizacyjnej była mowa o obsłudze komunikacyjnej zakładu wulkanizacyjnego drogą o szerokości jezdni 5 m i szerokości poboczy 1,25 m, zaś w zaskarżonej decyzji o drodze gminnej o szerokości 5 m z poboczem 0,75 m. Pojęcie „jezdni” z pojęciem „drogi” nie jest tożsame, ponadto występują rozbieżności dotyczące wielkości i ilości poboczy. Droga ta została ponadto różnie sklasyfikowana – jako D w dokumentacji do decyzji lokalizacyjnej, a jako L w dokumentacji projektowej.

[Dowód: akta kontroli str. 607-624]

W związku z wyrokiem sądu, w dniu 23 lipca 2013 r. GINB uchylił decyzję WŁ z dnia 21 października 2010 r. w zakresie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności i umorzył postępowanie w tym zakresie, oraz uchylił decyzję w części dotyczącej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę zjazdów z drogi gminnej na działki 38/1 i 39/1. W pozostałej części utrzymał w mocy decyzję WŁ. Analiza – nakazana przez WSA – wykazała, że dojazd do nieruchomości skarżących zapewnia droga gminna klasy L, która spełnia wymogi stawiane rozporządzeniem z 2 marca 1999 r. Droga ma szerokość 5 m i pobocze o szerokości 0,75 m. Zwężenie drogi do 4 m występuje na odcinku 20 m i zostało zakwalifikowane przez projektanta jako nieistotne odstępstwo od projektu budowlanego. Dojazd do nieruchomości przez drogę typu L umożliwi korzystanie z ww. nieruchomości w dotychczasowy sposób także przez samochody ciężarowe. Szczegółowe rozwiązania techniczne nie muszą zostać powielone na etapie postępowania z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę, o ile konieczność ich zastosowania nie

<sup>39</sup> sygn. akt II OSK 787/12.

<sup>40</sup> sygn. akt VII SA/Wa 1605/12.

wynika wprost z nałożonych przez decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi wymogów koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym. Rozbudowa drogi krajowej nr 8 nie została zaprojektowana z naruszeniem uzasadnionych interesów właścicieli nieruchomości, a podwyższenie (z D do L) klasy technicznej nie może być traktowana w kategoriach niezgodności z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.

W zakresie zaś zjazdu – zgodnie z § 78 ust. 2 pkt c rozporządzenia z 2 marca 1999 r. , zjazd publiczny powinien mieć przecięcie krawężni nawierzchni zjazdu i drogi wyokrąglone łukiem kołowym o promieniu nie mniejszym niż 5 m, natomiast – jak wskazał inwestor – przecięcie to zostało wykonane łukiem o promieniu 3 m. Dlatego w zakresie zjazdów z drogi gminnej na działki 38/1 i 39/1 GINB uchylił decyzję Wojewody i odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Ogólna koncepcja skomunikowania działek 38/1 i 39//1 z drogą krajową nr 8 za pośrednictwem węzła „Zawada” została przedstawiona w załączniku graficznym do decyzji Wojewody Łódzkiego z 30 września 2008 r. i znalazła odzwierciedlenie w projekcie budowlanym rozbudowy drogi krajowej nr 8. Organ orzekł, że istotne zmiany tej koncepcji na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę bez uprzedniej zmiany decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi są niemożliwe.

Przedmiotowa decyzja została zaskarżona do WSA w Warszawie. Do dnia zakończenia kontroli NIK brak wyroku WSA w tej sprawie, a postępowanie nie zostało zakończone.

[Dowód: akta kontroli str. 649-658]

### 3.3. Postępowanie wywłaszczeniowe

W dniu 13 stycznia 2009 r. GDDKiA Oddział w Łodzi złożyła państwu A. ofertę nabycia w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów nr 35/1 o powierzchni 0,0173 ha za cenę 7.023 zł. Państwo A. nie wyraziło zgody na sprzedaż ww. nieruchomości za oferowaną cenę. Jednocześnie złożyli wniosek o nabycie działek o numerach 35/1, 38/1 i 39/1 wraz z istniejącymi zabudowaniami<sup>41</sup>. GDDKiA Oddział w Łodzi poinformowała, że nie znalazła podstaw do wykupu działek o numerach 38/1 i 39/1, a propozycja cenowa nabycia działki gruntu nr ew. 35/1 – oparta o wycenę uprawnionego rzeczoznawcy majątkowego - jest ostateczna. Skarżący podtrzymał stanowisko wyrażone poprzednio.

[Dowód: akta kontroli str. 434-447]

Zgodnie z decyzją lokalizacyjną nr 15/2008 działka nr 35/1 o pow. 0,0173 ha, położona w miejscowości Kolonia Zawada, została objęta liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Treść przepisu art. 13 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r., rozstrzyga o skutkach prawnych sytuacji, w której obszar wyznaczony pasem drogowym przyszłej drogi publicznej objął tylko część nieruchomości. W takim przypadku właścicielowi pozostałej części tej nieruchomości przyznane zostało przez ustawodawcę roszczenie wobec organu lub podmiotu, wykonujących funkcję zarządcy przyszłej drogi publicznej, do nabycia tej części, jeżeli owa część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. Jest to roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, którego zgłoszenia dokonuje dotychczasowy właściciel. Zasadniczą kwestią jest ustalenie, na jakie cele nieruchomość była dotychczas wykorzystana, aby na tej podstawie dokonać oceny, czy nadal cele te mogą być osiągnięte na pozostającej przy właścicielu nieruchomości. Roszczenie to może być zrealizowane w drodze umowy lub przed sądem cywilnym. Oceny dopuszczalności jego zaspokojenia w drodze umowy dokonuje w tym przypadku organ lub podmiot wykonujący funkcję zarządcy przyszłej drogi publicznej. Efektem negatywnej ich oceny będzie odmowa zawarcia umowy, a wtedy właścicielowi pozostaje możliwość wystąpienia do sądu cywilnego o dokonanie przez ten sąd oceny spełnienia ustawowych przesłanek do skutecznego żądania nabycia nieruchomości przez organ lub podmiot wykonujący funkcję zarządcy przyszłej drogi.<sup>42</sup> Dyspozycja art. 13 ust. 3 ww. ustawy ma charakter bezwzględnie obowiązujący, tj. nie pozostawia GDDKiA możliwości działania według „swobodnego

<sup>41</sup> pismo z 30 stycznia 2009 r.

<sup>42</sup> M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 2009.

uznania". W przypadku bowiem stwierdzenia, iż nieruchomości nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, GDDKiA nie może brać pod uwagę innych czynników i okoliczności faktycznych, działanie takie byłoby bowiem działaniem sprzecznym z ustawą.

Wyjaśniając przyczyny, dla których GDDKiA, pomimo wielokrotnie kierowanych do niej przez państwa A. wniosków, odmówiła nabycia działek nr 38/1 i 39/1, Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi podał: *„Trudno nam uznać, że ww. nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele z powodu wywłaszczenia działki nr 35/1 nabytej przez Państwa A. na dwa miesiące przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej Wojewody Łódzkiego. (...) Wskazujemy, iż przedmiotowa nieruchomość zabudowana jest budynkiem mieszkalnym, który może być nadal wykorzystywany do celów mieszkalnych. Na opisywanej nieruchomości może być nadal prowadzona działalność gospodarcza – warsztat wulkanizacyjny obsługujący zarówno okolicznych mieszkańców jak i podróżujących drogą ekspresową S-8. Podkreślamy, iż wjazd-wyjazd wykorzystywany jako publiczny w prowadzonej przez Państwa A. działalności gospodarczej firmy „TRANS-GUM Serwis Opon” nigdy nie był uzgodniony z zarządcą drogi, to znaczy, iż był nielegalny. Trudno także nam uznać, że ww. nieruchomości nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele z zamknięcia użytkowanego dotychczas nielegalnie zjazdu-wjazdu. Wyjaśniamy, iż funkcjonowanie takiego zjazdu-wjazdu wywołane przez charakter prowadzonej przez Państwa A. działalności gospodarczej (obsługa TIR-ów) zagrażało bezpieczeństwu ruchu drogowego z powodu niemożności zapewnienia odpowiedniej organizacji ruchu przy włączaniu się do ruchu na drodze, a także przy zjeżdżaniu z niej do posesji Państwa A. ”*

[Dowód: akta kontroli str. 670-686]

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2013 r.<sup>43</sup> właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wykup pozostałej części działki tylko wówczas, gdy niemożność prawidłowego jej wykorzystania na dotychczasowe cele wynika bezpośrednio z faktu wywłaszczenia (przejęcia) przez Skarb Państwa pierwszej części: „(...) Przesłanką roszczenia przyznanego właścicielowi nieruchomości są zatem zdarzenia w postaci kupna lub wywłaszczenia części nieruchomości oraz utraty przydatności pozostałej jej części do prawidłowego korzystania, zgodnie z dotychczasowymi celami. Na zależność przyczynowo-skutkową pomiędzy tymi zdarzeniami wskazuje określenie warunku „jeżeli nabywana jest część nieruchomości”. Zwrot „dotychczasowe cele” dotyczy czynienia z pozostałej części nieruchomości użytku odpowiadającego wcześniejszemu założeniu. Określenie tych celów dokonywane jest drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do podziału i przejęcia jej części oraz możliwość jego kontynuacji. Chodzi o faktyczne korzystanie z nieruchomości przez właściciela, nawet przy dokonaniu zmiany sposobu osiągania dotychczasowych celów(...) Brak ważkich argumentów na rzecz stanowiska, że do przesłanek roszczenia sformułowanego w art. 13 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. należy pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości, również w zakresie poprzednio prowadzonej działalności, spowodowane nie wywłaszczeniem części nieruchomości, ale zrealizowaniem inwestycji budowy drogi, zwłaszcza gdy wywłaszczenie części nieruchomości nie zmieniło sytuacji właścicieli. Pozostaje ono w sprzeczności z podstawową zasadą wykładni, zgodnie z którą wyjątkowe uregulowanie nie może być rozszerzająco wykładane, a tym bardziej przyjmowane do przypadków nieobjętych zakresem tej normy prawnej.”

Z powyższego wynika, że jeśli utrata możliwości prawidłowego wykorzystania pozostałej części działki na dotychczasowe cele wynika z faktu szeroko ujętej realizacji inwestycji drogowej (np. budowa samej drogi, przebudowa innych dróg, dojazdów czy też realizacja innych obiektów towarzyszących danej inwestycji) i w wyniku tego działka nie może być wykorzystywana jak dotychczas (bo np. jest za głośno, zbyt dużo spalin, dużo trudniej dojechać, bo zmienił się układ komunikacyjny itp.), to właścicielowi nie przysługuje roszczenie.

<sup>43</sup> Sygn. akt III CZP 35/13.

GDDKiA Oddział w Łodzi złożyła do Wojewody Łódzkiego wniosek<sup>44</sup> o wyznaczenie terminu zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości 35/1 znajdującej się – zgodnie z decyzją lokalizacyjną nr 15/2008 – w granicach lokalizacji rozbudowywanej drogi krajowej nr 8. Wojewoda Łódzki wyznaczył termin (do 22 lipca 2009 r.) do zawarcia umowy cywilnoprawnej, skutkującej przeniesieniem na rzecz Skarbu Państwa prawa własności części nieruchomości o nr ew. 35/1 i powierzchni 0,0173 ha. Państwo A. poinformowali GDDKiA Oddział w Łodzi, że wobec zaskarżenia przez nich decyzji lokalizacyjnej nr 15/2008, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia nie będą podejmować „negocjacji w zakresie dobrowolnej sprzedaży jakiegokolwiek części /.../ nieruchomości”.

[Dowód: akta kontroli str. 429-433, 659-669]

W dniu 27 lipca 2009 r. GDDKiA Oddział w Łodzi złożyła do Wojewody Łódzkiego wniosek o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego dotyczącego przedmiotowej działki, a decyzją z 22 grudnia 2009 r. Wojewoda Łódzki orzekł o udzieleniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zezwolenia na niezwłoczne zajęcie części nieruchomości o numerze 35/1 i powierzchni 0,0173 ha. Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

[Dowód: akta kontroli str. 398-404]

Państwo A. odwołali się od tej decyzji, ale w dniu 29 kwietnia 2010 r. Minister Infrastruktury utrzymał ją w mocy. Państwo A. wnieśli do WSA w Warszawie skargę<sup>45</sup> na decyzję Ministra Infrastruktury. Postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2010 r. WSA odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Na to postanowienie w dniu 25 sierpnia 2010 r. państwo A. wnieśli zażalenie do NSA. Postanowieniem z dnia 13 października 2010 r. NSA oddalił zażalenie.

[Dowód: akta kontroli str. 364-368, 370-381, 394-397]

W dniu 15 stycznia 2010 r. państwo A. złożyli do GDDKiA Oddział w Łodzi wniosek o wykup nieruchomości o nr ew. 38/1, 39/1 i 35/1, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. W odpowiedzi z dnia 20 stycznia 2010 r. GDDKiA Oddział w Łodzi poinformowała, że działki o nr ew. 38/1 i 39/1 znajdują się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, a wskazane we wniosku uzasadnienie, iż brak bezpośredniego zjazdu z drogi krajowej nr 8 spowoduje konieczność zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej – nie jest wystarczającym dowodem na spełnienie ustawowego warunku określonego w art. 13 ust. 3 ww. ustawy. W dniu 29 marca 2010 r. państwo A. ponowili wniosek podnosząc, że przy rozpoznawaniu wniosku z 15 stycznia 2010 r. nie uwzględniono innych, istotnych okoliczności związanych z wykorzystaniem nieruchomości. Zmiana istniejącego od 40 lat wjazdu do firmy i wyjazdu „na system zjazdów, nawrotów, rond i skomplikowany układ dróg wewnętrznych jaki zaproponowała GDDKiA, jest w praktyce nie do pokonania dla kierowców dużych samochodów ciężarowych...” Wykładnia przepisu określonego w art. 13 ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, „nakazuje zbadanie, czy niewykupiona część nieruchomości (działki 38/1 i 39/1) gwarantuje prawidłowe – normalne prowadzenie działalności gospodarczej”. GDDKiA Oddział w Łodzi podtrzymała dotychczasowe stanowisko w powyższej sprawie. Wskazała jednocześnie, iż zgodnie z przyjmowanym orzecznictwem administracyjnym nabywanie na żądanie właściciela tzw. resztówek, tj. części nieruchomości pozostającej po wywłaszczeniu jest roszczeniem cywilnoprawnym, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym.

Państwo A. nie wyrazili zgody na wywłaszczenie jedynie działki o nr 35/1 i wnioskowali o zmianę zakresu przedmiotowego postępowania, tj. objęcie nim także działek 38/1 oraz 39/1.

[Dowód: akta kontroli str. 426-431]

Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi wyjaśnił, że roszczenia państwa A. są nierealne, a wręcz gigantycznie wygórowane: „(...) Oczekujemy od GDDKiA oferty, która pozwoli na:

<sup>44</sup> pismo z 17 kwietnia 2009 r.

<sup>45</sup> pismo z 16 czerwca 2010 r.

1. zakup gruntu, na którym będzie możliwe prowadzenie naszego warsztatu wulkanizacyjnego dla samochodów ciężarowych oraz wybudowanie wielorodzinnego budynku mieszkalnego o powierzchni nie mniejszej niż 500 m<sup>2</sup>. Z uwagi na specyfikę naszej działalności gospodarczej, nieruchomości musi mieć zapewniony bezpośredni zjazd z drogi krajowej. Warsztat wulkanizacyjny dla samochodów ciężarowych nie posiadający bezpośredniego dostępu do drogi krajowej nie ma racji bytu. Kierowcy samochodów ciężarowych nie korzystają z warsztatów wulkanizacyjnych nie położonych bezpośrednio przy drodze. Warto dodać, że większość firm transportowych zakazuje kierowcom zjeżdżanie z trasy, a samochody są monitorowane przez systemy GPS. Warsztat wulkanizacyjny, do którego dojazd z drogi głównej wymaga kilkukilometrowego przejazdu przez drogi wewnętrzne osiedlowe nie znajdzie klientów;
  2. wybudowanie warsztatu wraz z placem manewrowym dla samochodów ciężarowych;
  3. wybudowanie domu wielorodzinnego o powierzchni nie mniejszej niż 500m<sup>2</sup> oraz wykończenie jego wnętrza;
  4. przeniesienie wyposażenia warsztatu do nowego miejsca;
  5. przeprowadzkę wyposażenia domu mieszkalnego oraz rzeczy osobistych;
- Ponadto oczekujemy otrzymać od GDDKiA:
1. odpowiednią kwotę w gotówce, która zapewni naszym rodzinom godziwe utrzymanie w okresie budowania i urządzania nowego warsztatu;
  2. odpowiednią kwotę zadośćuczynienia za utracone przychody w związku z likwidacją zakładu w dotychczasowym miejscu. (...)"

[Dowód: akta kontroli str. 670-686]

W dniu 30 kwietnia 2010 r. w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim odbyła się rozprawa administracyjna w przedmiocie wywłaszczenia części nieruchomości oznaczonej jako działka nr 35/1. Właściciele tej działki wniosli o rozszerzenie postępowania wywłaszczeniowego na działki 38/1 i 39/1. Odnośnie wyceny działki 35/1 stwierdzili, że wartość działki jest zaniżona (w operacie nie uwzględniono faktu, że działka jest pokryta szlaką oraz fragmentu ogrodzenia). Rzeczoznawca majątkowy uzupełnił operat szacunkowy i ustalił wartość nieruchomości oznaczonej jako działka nr 35/1 o powierzchni 0,0173 ha na kwotę 20.752 zł<sup>46</sup>. Decyzją z dnia 1 października 2010 r. WŁ orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa części nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 35/1 o powierzchni 0,0173 ha, przeznaczonej na cel publiczny – rozbudowę drogi krajowej nr 8. Ustalił odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia odpowiadające wartości gruntu działki w kwocie 8.003 zł i wartości naniesień budowlanych w kwocie 12.749 zł.

Państwo A. wniosli do Ministra Infrastruktury odwołanie od decyzji WŁ z 1 października 2010 r., uznając w nim, że „takie rozstrzygnięcie jest niesprawiedliwe i niezgodne z prawem.” Decyzją z dnia 28 marca 2011 r. Minister Infrastruktury utrzymał w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego z 1 października 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 348-358]

GDDKiA Oddział w Łodzi dwukrotnie występowała do państwa A. z prośbą o podanie numeru konta bankowego, celem wypłaty kwoty odszkodowania. Państwo A. nie odpowiedzieli na ww. pisma. GDDKiA przesłała zatem powyższą kwotę w formie przekazów pocztowych, których nie podjęto w terminie. Wobec tego GDDKiA Oddział w Łodzi wystąpiła do Sądu Rejonowego w Tomaszowie Mazowieckim o zezwolenie na złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego. Postanowieniem z dnia 21 maja 2013 r. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim zezwolił na wypłatę z depozytu sądowego kwoty 20.752 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 343-347, 405-409]

<sup>46</sup> operat szacunkowy z 17 sierpnia 2010 r.

3.4. W celu zapewnienia dojazdu do nieruchomości Państwa A. i innych nieruchomości leżących w Kolonii Zawada Dąbrowa, zaprojektowano i wybudowano drogę dojazdową o parametrach umożliwiających poruszanie się po niej samochodów ciężarowych. Na etapie projektowym wprowadzono zmianę polegającą na zastąpieniu pierwotnie projektowanego ciągu pieszego – jezdnią, co miało na celu ułatwienie samochodom ciężarowym powrotu na węzeł Zawada. Zmiana ta nie spowodowała dodatkowych wydatków po stronie GDDKiA Oddział w Łodzi. Zgodnie z umową zawartą pomiędzy GDDKiA a Wykonawcą<sup>47</sup>, Zamawiający powierzył, a Wykonawca zobowiązał się do zaprojektowania i wykonania robót budowlanych (system „Projektuj i buduj”). Kontrakt rozliczany był ryczałtowo, zgodnie z przygotowanymi na etapie przetargu pozycjami rozliczeniowymi. Pozycja rozliczeniowa dotycząca ul. Osiedlowej obejmowała dany odcinek drogi bez szczegółowego opisu jej parametrów. Wszelkie zmiany projektowe wynikające z uzgodnień oraz decyzji administracyjnych były ryzykiem Wykonawcy, które wycenił w danej pozycji na etapie przetargu.

[Dowód: akta kontroli str. 715-733]

### **3.5. Kwestia wykupu nieruchomości innych przedsiębiorców prowadzących działalność przy przebudowywanej drodze S8.**

3.5.1. Nabyte bądź wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa działki<sup>48</sup>, położone w obrębie Kolonia Zawada, wykorzystywane zarówno na cele mieszkalne, jak i na prowadzenie działalności gospodarczej, zgodnie z decyzją lokalizacyjną położone były w liniach rozgraniczających inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 448-453]

3.5.2. Działki, na których zlokalizowana jest stacja paliw PAWOJ (naprzeciwko Serwisu Opon) stanowią własność Skarbu Państwa i zostały nabyte na podstawie decyzji wywłaszczeniowej w latach siedemdziesiątych. W dniu 5 listopada 1997 r. zawarto umowę dzierżawy, pomiędzy Dyрекcją Okręgową Dróg Publicznych w Łodzi i właścicielami stacji paliw PAWOJ, na dzierżawę tych działek w celu prowadzenia stacji paliw i motelu dla obsługi uczestników ruchu. Stacja paliw PAWOJ posiadała obsługę komunikacyjną od strony drogi powiatowej 4332E – jeden zjazd spełniający funkcję wjazdu i wyjazdu - oraz zlokalizowana była w bliskim sąsiedztwie skrzyżowania drogi powiatowej z drogą krajową nr 8. W związku z rozbudową drogi krajowej do parametrów drogi ekspresowej istniejące skrzyżowanie zostało zlikwidowane, a w tym rejonie został wybudowany bezkolizyjny węzeł drogowy „Tomaszów Południe”. Stacja paliw PAWOJ nie miała nigdy bezpośredniego dostępu do drogi krajowej nr 8, a po zakończeniu inwestycji obsługa komunikacyjna przedmiotowej stacji nie uległa zmianie, ponieważ nadal posiada zjazd z drogi powiatowej 4332E pełniący funkcję wjazdu i wyjazdu. W związku z faktem, że od grudnia 2012 r. nie była prowadzona stacja paliw, a tym samym działka była użytkowana przez spółkę PAWOJ niezgodnie z przeznaczeniem (umową), została wypowiedziana umowa dzierżawy z dniem 1 czerwca 2013 r. z 6-cio miesięcznym okresem wypowiedzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 294-311, 708-710]

3.5.3 Stacja benzynowa BP zlokalizowana przy drodze S8 pomiędzy Jadwigowem a Studziankami otrzymała bezpośredni wjazd z S8. Wyjaśniając przyczyny takiego stanu Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi podał, że „Zgodnie z projektem budowlanym ... stacja paliw BP w km 346+000 miała zostać „odcięta” od drogi ekspresowej i być obsługiwana poprzez drogę serwisową DS-33.” W związku z odwołaniami właścicieli stacji od decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 15 września 2010 r., sprawa trafiła do GINB a następnie do WSA w Warszawie, który prawomocnym wyrokiem z 15 marca 2011 r.<sup>49</sup> uchylił decyzję GINB utrzymującą w mocy decyzję Wojewody. WSA w Warszawie wskazał, że nieruchomość stanowiąca współwłasność skarżących przylega do przeznaczonej do rozbudowy drogi krajowej nr 8 i posiada dotychczas wjazd i wyjazd publiczny na tę drogę.

<sup>47</sup> Umowa nr 1/09/R/2009 z dnia 3 września 2009 r. zawarta z Konsorcjum firma Astaldi S.A., PBDiM sp. z o.o., PBDiM „ERBEDiM” sp. z o.o., PUT INTERCOR sp. z o.o., Technital S.A..

<sup>48</sup> m.in. działki nr 55/2, 56/2, 52/4, 48/3, 49/5, 51/3, 284/1, 285/1, 286, 287, 639/1

<sup>49</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 222/11.

Przed realizacją inwestycji – obiektu stacji paliw łącznie z obiektami towarzyszącymi tj. parking w tym dla TIR-ów, restauracja, motel, stacja obsługi samochodów – Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych w Łodzi wyraziła zgodę na lokalizację przy jezdni prawej<sup>50</sup> wjazdu i wyjazdu wyposażonego w pasy wyłączenia i włączenia z zastrzeżeniem, iż drogę nr 8 należy traktować jako przyszłą drogę ekspresową S8, a więc elementy podłączenia do niej winny odpowiadać parametrom drogi ekspresowej. Wojewoda Łódzki w dniu 4 listopada 2002 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę zjazdu i wyjazdu publicznego<sup>51</sup>.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy w związku z wytycznymi zawartymi w ww. wyroku WSA w Warszawie, GINB wydał decyzję z dnia 20 września 2012 r.<sup>52</sup>, w której stwierdził, że z uwagi na fakt, że na nieruchomości stanowiącej współwłasność skarżących znajduje się obiekt obsługi uczestników ruchu, oraz że nieruchomość ta została w oparciu o pozwolenie na budowę skomunikowana z drogą krajową nr 8 z zachowaniem wymagań przewidzianych dla drogi ekspresowej, koniecznym staje się utrzymanie bezpośredniego połączenia tej nieruchomości z drogą krajową nr 8.

[Dowód: akta kontroli str. 294-297, 708-710]

Jak wyjaśnił Dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi, w chwili obecnej obsługa komunikacyjna stacji BP odbywa się bezpośrednio z drogi ekspresowej S8 poprzez wjazd i wyjazd, ponieważ zamawiający musiał utrzymać istniejący dotychczas wjazd i wyjazd na stację paliw wykonany w oparciu o decyzję WŁ o pozwoleniu na budowę zjazdu i wyjazdu do obiektu handlowo – usługowego z dnia 4 listopada 2002 r.

[Dowód: akta kontroli str. 294-297]

Ocena cząstkowa

Wobec niezakończenia wszystkich postępowań rozstrzygających merytorycznie spór pomiędzy GDDKiA Oddział w Łodzi a właścicielami firmy TRANS-GUM Serwis Opon, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności w badanym obszarze.

#### **4. Lokalizacja przebiegu drogi łączącej drogę krajową DK71 w Aleksandrowie Łódzkim z „Węzłem Teofilów”.**

Opis  
stanu faktycznego

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych<sup>53</sup> określono sieć autostrad i dróg ekspresowych w Rzeczypospolitej Polskiej o łącznej długości ok. 7.200 km, w tym drogę nr S14 – Zachodnia Obwodnica Łodzi (A2 – S8). W porozumieniu z dnia 25 kwietnia 2005 r. zawartym pomiędzy GDDKiA, Łódzkim Urzędem Wojewódzkim i Gminą Łódź określono współpracę służącą przygotowaniu do realizacji Zachodniej Obwodnicy Łodzi w ciągu drogi ekspresowej S14 wraz z obwodnicą Pabianic<sup>54</sup>. Układ dróg podzielono na odcinki realizacyjne, w tym odcinek II środkowy: od drogi krajowej nr 1 do węzła „Łódź – Teofilów” w ciągu drogi ekspresowej S14 wraz z łącznikami drogi nr 72: do ul. Szczecińskiej i do drogi krajowej nr 71.

**4.1.** W ramach zadania „Opracowanie dokumentacji przebiegu drogi ekspresowej S14 na odcinku węzeł „Emilia” – węzeł „Łódź- Południe” w kwietniu 2008 r. opracowano STEŚ Etap I. Dokument ten sporządzono dla 3 wariantów przebiegu drogi S14. Dokonano analizy środowiskowej w celu wskazania najważniejszych konfliktów w odniesieniu do walorów przyrodniczych i krajobrazowych otoczenia, związanych z przeprowadzeniem planowanych wariantów przebiegu drogi ekspresowej S14, a także określenia działań możliwych do zastosowania w celu zapobiegania i ograniczania negatywnych oddziaływań na środowisko. Jako wariant podstawowy preferowano wariant I (przebieg projektowanej drogi ekspresowej S14 po trasie uwzględnionej w planach zagospodarowania przestrzennego miast i gmin). Do dalszej analizy rekomendowano dwa warianty – wariant I czerwony i wariant II niebieski.

Na etapie STEŚ dokumentacja nie była podzielona na odcinki - wariantowanie obejmowało całą drogę S14. Poszczególne warianty były przedmiotem konsultacji społecznych

<sup>50</sup> Pismo z 18 grudnia 1999 r. (droga krajowa nr 8 Warszawa - Wrocław na odcinku od km 101+000 do km 102+000)

<sup>51</sup> Decyzja Wojewody Łódzkiego nr 50/2002 z dnia 4.11.2002 r.

<sup>52</sup> DOA/ORZ/7110/1380/10/12.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

<sup>54</sup> Porozumienie Nr 1/S-14/2005

zorganizowanych przez GDDKiA Oddział w Łodzi. Właściwe terytorialnie jednostki samorządowe przekazały opinie dotyczące poszczególnych wariantów.

[Dowód: akta kontroli str.734-752]

**4.2.** W raporcie opracowanym w marcu 2009 r. (STES Etap II) dokonano porównawczej analizy wielokryterialnej, której celem był wybór najlepszego dla środowiska przyrodniczego i społecznego wariantu przebiegu S14. W opisie poszczególnych wariantów podano m.in., że wariant I przebiegać będzie głównie przez tereny pól, łąk i lasów oraz w stosunkowo niewielkim stopniu przez tereny mieszkaniowe. Wariant preferowany stanowi kombinację dwóch wariantów, tj. II (od km 0+000 do km 4+482 wariantu II) i wariantu I (od km 2+732 do km 27+191 wariantu I). Wariant jest lepszy od I pod względem technicznym, ponieważ umożliwia bezpośrednie, płynne przejście ruchu samochodowego z istniejącej DK1 przez projektowaną S14 bez konieczności włączania się przez węzeł „Emilia”. Przy planowaniu poszczególnych wariantów przebiegu drogi S14 uwzględniono konieczność powiązania projektowanej drogi z istniejącą DK1 w rejonie m. Słowik i z projektowaną obwodnicą Pabianic w ciągu DK14 w węźle „Łódź – Południe”, przy jednoczesnym uwzględnieniu przebiegu i parametrów istniejących dróg krajowych, wymaganych parametrów drogi klasy „S”, uwzględnieniu warunków terenowych i zasadzie ominięcia obszarów zwartej zabudowy. Koncepcja programowa została odebrana i zatwierdzona Przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych<sup>55</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 753-769]

**4.3.** Decyzją z dnia 23 marca 2011 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi<sup>56</sup> określił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie drogi ekspresowej S14 – zachodniej obwodnicy Łodzi na odcinku od drogi krajowej nr 1 w m. Słowik do węzła Lublinek” w ramach zadania „Zachodnia obwodnica Łodzi w ciągu drogi ekspresowej S14 wraz z obwodnicą Pabianic”. Decyzja została wydana według wariantu preferowanego przez wnioskodawcę, tj. kombinacji dwóch wariantów II i I. Na początkowym odcinku (do m. Lućmierz – od km 0+000 do km 4+482) droga będzie miała przebieg taki jak w wariacie II, natomiast na pozostałym odcinku taki jaki ma wariant I na odcinku od km 2+732 do km 27+191. Ponowna ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzona zostanie na etapie wydawania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej.

Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na ważny interes społeczny oraz ważny interes wnioskodawcy. Przed złożeniem wniosku o wydanie DŚU Inwestor uzyskał opinie właściwych miejscowo jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa<sup>57</sup> nie uczestniczyli przedstawiciele Prywatnej Korporacji Mieszkaniowej sp. z o.o. („PKM”).

[Dowód: akta kontroli str. 770-796]

**4.4.** W dniu 7 maja 2012r została podpisana umowa z firmą Mosty Katowice sp. z o.o. na wykonanie Koncepcji Programowej, Projektu Budowlanego, Projektu Wykonawczego i Materiałów Przetargowych dla realizowanego przedsięwzięcia. Wykonanie dokumentacji projektowej planowane jest w sierpniu 2015 r. przy zachowaniu terminów przekazywania poszczególnych etapów umowy Zamawiającemu. Zakończono I etap umowy, tj. opracowano mapę do celów projektowych i wykonano Koncepcję Programową. Obecnie wykonywany jest II etap umowy, tj.: projekt budowlany, materiały do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dokumentacja geodezyjna i kartograficzna związana z przejęciem na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, projekty podziału działek, dokumentacja geodezyjna i kartograficzna związana z czasowym zajęciem i ograniczeniem korzystania z nieruchomości, raport oddziaływania na środowisko w ramach powtórnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Termin zakończenia II etapu umowy planowany jest w marcu 2015 r., III etapu umowy (końcowy etap) i zakończenia umowy upływa 21 sierpnia 2015r.

[Dowód: akta kontroli str. 797-800]

<sup>55</sup> Protokół nr 3/2014 z dnia 10 lutego 2014 r.

<sup>56</sup> Decyzja nr 15/2011,

<sup>57</sup> 5 stycznia 2011 r.

4.5. Na podstawie wniosku złożonego w dniu 25 sierpnia 2006 r. przez PKM, Prezydent Miasta Łodzi ustalił warunki zabudowy<sup>58</sup> dla inwestycji polegającej na rozbudowie osiedla „Zielony Romanów” o osiedle mieszkaniowe domów jednorodzinnych wraz z infrastrukturą techniczną oraz garażami przewidzianej do realizacji w Łodzi, ul. Romanowska dz. Nr 80 i 81 w obrębie B-55. W szczegółowych zasadach zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono m.in.:

- linia zabudowy w odległości 15 m od linii regulacyjnej docelowego przebiegu drogi krajowej nr 72,
- skomunikowanie planowanego przedsięwzięcia odbywać się będzie za pośrednictwem: dróg wewnętrznych działek nr: 79/8, 75/21, 74/21 i 46/30<sup>59</sup> oraz planowanego do obsługi osiedla „Zielony Romanów” docelowego układu komunikacyjnego, poprzez włączenie projektowanej ulicy Romanowskiej do drogi krajowej nr 71 z projektowaną ulicą Romanowską.

W piśmie z dnia 21 czerwca 2007 r. Dyrektor Oddziału GDDKiA informowała Urząd Miasta Łodzi, iż budynki mieszkaniowe usytuowane będą w niewielkiej odległości od planowanej obwodnicy, co może w przyszłości powodować roszczenia odszkodowawcze.

Wydaną w dniu 28 maja 2008 r. decyzją Prezydent Miasta Łodzi zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę<sup>60</sup>.

W piśmie z dnia 15 października 2008 r. dotyczącym konsultacji społecznych, PKM wniosła m.in. o:

- zmianę przebiegu lub lokalizacji projektowanej drogi łączącej istniejącą zabudowę w Romanowie z węzłem łączącym obwodnicę z drogą krajową nr 71,
- inne wyłączenia z obwodnicy do drogi krajowej nr 71 niż proponowane rondo lub przeniesienie ronda na zabudowaną stronę drogi nr 71,
- zachowanie jednakowej szerokości obwodnicy na odcinku od drogi nr 71 do projektowanej drogi nr S14.

Na radzie technicznej<sup>61</sup> omówiono wnioski, które wpłynęły w trakcie konsultacji społecznych przeprowadzonych w sprawie przebiegu drogi ekspresowej S14 na etapie STES II.

Uzgodniono wprowadzenie korekt wynikających z wniosków, w tym m.in. skorygowanie przebiegu dróg dojazdowych w rejonie skrzyżowania DK71 z planowaną obwodnicą Aleksandrowa Łódzkiego w celu ograniczenia kolizji z terenem budowanego osiedla Zielony Romanów.

[Dowód: akta kontroli str. 801-815]

4.6. Z propozycją wykupienia działek, na których zostanie zlokalizowana inwestycja, PKM wystąpiła do GDDKiA Oddział w Łodzi w czerwcu 2012 r. W odpowiedzi z dnia 15 czerwca 2012 r. GDDKiA poinformowała, że w świetle obowiązujących przepisów nie jest możliwe nabycie nieruchomości przed uzyskaniem decyzji zezwalającej na realizację S14. Inwestycje drogowe są przygotowywane w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2013 r., która określa m.in. zasady nabywania nieruchomości pod drogę. Nieruchomości te stają się własnością Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna.

Na spotkaniu w siedzibie GDDKiA Oddział w Łodzi w dniu 26 października 2012 r. omówiono rozwiązania projektowe po wprowadzeniu ustaleń z rady projektu. Ustalenia dotyczyły m.in. węzła Teofilów, w tym GDDKiA zaproponowała rozważenie:

- dwóch wariantów skrzyżowania z ul. Szczecińską - do stanu istniejącego i docelowego projektu,
- przeanalizowanie możliwości odsunięcia od osiedla (skrzyżowanie z DK71).

W dniu 8 marca 2013 r. PKM, po zapoznaniu się z opracowaną koncepcją i analizie przyjętych rozwiązań, wystąpiła do GDDKiA Oddział w Łodzi m.in. o ponowne przeanalizowanie:

- lokalizacji i sposobu włączenia do drogi krajowej nr 71 łącznika prowadzącego do S14 – węzeł Teofilów,

<sup>58</sup> Decyzja nr UA.III/424/07 z dnia 13.08.2007 r.

<sup>59</sup> Podział z decyzją nr GKI.II.25/2007 z dnia 06.02.2007 r.,

<sup>60</sup> Decyzja nr AAB.I-A/646/08 obejmująca: osiedle mieszkaniowe domów jednorodzinnych oraz bliźniaczych dwurodzinnych,

<sup>61</sup> 09.12.2008 r. odbyte w siedzibie GDDKiA Oddział w Łodzi.

- konsekwencji w przypadku realizacji tej inwestycji zgodnie z opracowaną koncepcją, tj. uwzględnienie wysokich odszkodowań do wypłacenia spółce, roszczeń innych osób fizycznych, które nabyły od spółki nieruchomości zabudowane domami jednorodzinnymi. W odpowiedzi z dnia 5 kwietnia 2013 r. GDDKiA Oddział w Łodzi poinformowała m.in., że w 2008 r. odbyły się konsultacje społeczne dotyczące opracowanych wariantów przebiegu trasy (łącznie 5 spotkań, w wyniku których wpłynęło przeszło 3000 wniosków). Możliwe do uwzględnienia uwagi PKM zostały wprowadzone do dokumentacji, w tym została skrócona droga serwisowa, ingerująca w teren osiedla, w rejonie skrzyżowania drogi łączącej węzeł „Łódź – Teofilów” z DK 71. Informacja na ten temat wraz z mapą została zamieszczona na stronie internetowej w raporcie z konsultacji. W oparciu o przeprowadzone konsultacje, we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazano rekomendowany przez inwestora wariant, który zawierał zmiany możliwe do wprowadzenia z punktu widzenia technicznego. W ocenie GDDKiA Oddział w Łodzi, brak odwołań od decyzji świadczył o tym, iż projekt uzyskał społeczną akceptację.

[Dowód: akta kontroli str. 816-828]

4.7. Koszty remontu poszczególnych odcinków drogi krajowej nr 71, wykonane w latach 2009-2013 wyniosły łącznie 47.441,4 tys. zł, w tym: 38.743,6 tys. zł w 2009 r., 300 tys. zł w 2010 r., 6.573,5 tys. zł w 2011 r. i 1.824 tys. zł w 2012 r. W związku z informacją uzyskaną przez GDDKiA w dniu 26 listopada 2013 r. z Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, ustalenie przeznaczenia przedmiotowego odcinka będzie możliwe dopiero po uzyskaniu przez GDDKiA akceptacji zmian w układzie sieci dróg krajowych po zrealizowaniu drogi ekspresowej S14. Miejsce i sposób podłączenia łącznika S14 do drogi krajowej nr 71 zostało przez Projektanta określone jako optymalne i rozwiązane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie w zakresie skrzyżowań. Usytuowanie drogi krajowej nr 71 w „nowym śladzie” nie zwiększy kosztów planowanej inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 797-800, 829-831]

4.8. Przeprowadzone w terenie oględziny wykazały, że lokalizacja ronda na drodze krajowej DK 71 planowana jest w miejscu wjazdu na tę drogę z ulicy Leśnej w Łodzi na osiedlu Romanów. Idąc ulicą Leśną na wschód od planowanego ronda w odległości ok. 40 m znajduje się nieruchomość (ogrodzona), na której wznoszone są domy przez PKM. Odległość tej nieruchomości od drogi krajowej DK 71 wynosi ok. 70 m. Po obu stronach ulicy Leśnej zlokalizowana jest niska zabudowa domów jednorodzinnych. Przez tereny zadrzewione na południe od ul. Leśnej planowana jest budowa drogi łączącej ww. rondo z węzłem Łódź Teofilów na drodze ekspresowej S14. Wzniesione i oddane do użytku budynki mieszkalne przez PKM na Osiedlu Romanów znajdują się w bliskiej odległości w ciągu drogi krajowej DK 71 (szacunkowa odległość od 70 m do 120 m).

Z graficznego przebiegu łącznika, potwierdzonego przeprowadzonymi oględzinami w terenie, wynika, że pas drogi łączącej drogę krajową nr 71 z węzłem Łódź – Teofilów zajmie nieznaczną powierzchnię (róg działki najbliższej planowanego ronda) nieruchomości, na której budowane są domy jednorodzinne.

[Dowód: akta kontroli str. 832-837]

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag do postępowania GDDKiA Oddział w Łodzi w zakresie dotychczasowego przygotowania przedmiotowej inwestycji.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>62</sup>, wnosi o uzupełnienie oświetlenia w obrębie węzłów Studzianki, Piotrków Północ i Wolbórz oraz zapewnienie oświetlenia wjazdu i wyjazdu ze stacji paliw

<sup>62</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

w km ok. 343+000, zgodnie z wymogami § 109 ust. 1 rozporządzenia z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 4 września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
Przemysław Szewczyk  
Dyrektor



.....  
podpis