



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

S/12/009
LKR-4112-02-01/2012

Kraków, dnia lipca 2012 r.

**Pani
Zofia Oszacka
Wójt Gminy Lanckorona
Lanckorona ul. Krakowska 473
34-143 Lanckorona**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Gminy Lanckorona, zwanej dalej Gminą, w zakresie pomocy w odtworzeniu budynków i lokali mieszkalnych zniszczonych przez osuwiska powstałe w wyniku niekorzystnych zdarzeń przyrodniczych w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole podpisanym w dniu 26 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami udzielenie pomocy na odtworzenie budynków mieszkalnych zniszczonych przez osuwiska. Zastrzeżenia dotyczą m.in. usterek jakie pojawiły się w sześciu budynkach po dokonaniu ich odbioru jak również zasadności wydatków poniesionych na wycenę zniszczonych budynków wg wartości odtworzeniowej. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia.

1. Gmina zapewniła udzielenie pomocy wszystkim uprawnionym poszkodowanym (114 osób zameldowanych¹ w 26 zniszczonych budynkach) w zakresie odtworzenia budynków mieszkalnych, przy czym jedna rodzina dobrowolnie zrezygnowała z pomocy. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pani Wójt, że w omawianym przypadku nie było możliwości wybudowania domu ponieważ poszkodowani pierwotnie chcieli odbudować dom na działce stanowiącej ich własność a po rozstrzygnięciu przetargu zmienili zdanie i nie wpuścili wykonawcy na teren budowy. W jednym przypadku nie odtworzono domu uszkodzonego w wyniku osuwisk, ponieważ poszkodowani posiadali drugi dom poza terenem osuwiska, w którym prowadzili gospodarstwo domowe.

W podpisanych umowach w dniach 17 czerwca 2010 r. oraz 14 czerwca 2011 r. pomiędzy MUW w Krakowie a Gminą o przekazanie dotacji na odtworzenie budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą określono zakres rzeczowy zadania, nie określając równocześnie zasad przyznawania pomocy, w tym m.in. max. powierzchni odtwarzanego budynku/lokalu, max. ceny za 1 m², zasad obliczania dopłat za dodatkowo wybudowane powierzchnie oraz kryteriów jakimi należy kierować się wyznaczając wielkość przyznanych powierzchni.

W ramach przyznanej pomocy Gmina odtworzyła 26 budynków mieszkalnych, w tym 24 budynki wybudowano, zakupiono jedno mieszkanie oraz dom „do wykończenia”. Pani Wójt we własnym zakresie ustaliła wielkość

¹ w przypadku gdy w zniszczonym budynku nikt nie był zameldowany, policzono osoby zamieszkałe

odtworzanych powierzchni. Przyznawane powierzchnie podzielono na trzy grupy, tj. 60m², 80m² i 100 m². Kwalifikacji do jednej z ww. grup dokonywano po zaokrągleniu „w górę” powierzchni zgłoszonej do opodatkowania. Za dodatkowo przyznaną powierzchnię wynikającą z zaokrąglenia „w górę” Gmina nie pobierała dopłat. W przypadku zakupu lokalu mieszkalnego oraz domu „do wykończenia” kierowano się powierzchnią wykazaną w deklaracji podatkowej. Przed wystąpieniem zdarzenia łączna powierzchnia użytkowa zniszczonych lub uszkodzonych budynków wynosiła² 3.255 m², wykazana w deklaracjach podatkowych 2.587,26 m² natomiast odtworzona 2.347,41 m². Odpowiednio przed wystąpieniem zdarzenia na jedną zameldowaną osobę przypadało 28,55 m² powierzchni faktycznie użytkowanej, 22,69 m² powierzchni zgłoszonej do opodatkowania oraz 20,59 m² powierzchni odtworzonej.

W pięciu przypadkach, na prośbę osób poszkodowanych Gmina wybudowała budynki mieszkalne o większej powierzchni (łącznie więcej o 128 m²) niż wynikające z wyżej opisanych zasad. W żadnym z omawianych przypadków nie określono w podpisanych z poszkodowanymi porozumieniach kwoty dopłat ani sposobu ich wyliczenia. Łączny koszt zw. z wybudowaniem dodatkowej powierzchni wyniósł 346 tys. zł, a po uwzględnieniu wartości działki 387,5 tys. zł. Należy podkreślić, że do dnia zakończenia kontroli nie ustalono sposobu wyliczenia wielkości dopłat oraz jak wynika z wyjaśnień, Pani Wójt rozważa możliwość odstąpienia od ich pobrania w zamian za przyznanie odpowiednio mniejszej kwoty pieniędzy pochodzących od prywatnych darczyńców. NIK zwraca uwagę, że osoby poszkodowane, które zrezygnowały z dodatkowych powierzchni ze względu na konieczność wniesienia dopłat mogą poczuć się pokrzywdzone, ponieważ mogłyby się zdecydować na dodatkową powierzchnię - gdyby wiedziały, że nie będą się z nią wiązały dopłaty. Należy podkreślić, że dodatkowe powierzchnie sfinansowane zostały ze środków dotacji a odtworzone powierzchnie są większa od dotychczas użytkowanych przez poszkodowanych.

2. NIK pozytywnie ocenia działania Gminy podjęte przed zakupem działek polegające na sprawdzeniu ich lokalizacji pod kątem wystąpienia niekorzystnych zjawisk przyrodniczych takich jak powstanie osuwisk lub groźba zalania. Dokonano weryfikacji działek w zakresie zgodności z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uzyskano opinie geologiczne z Państwowego Instytutu Geologicznego – Oddział Karpacki w Krakowie na temat braku zagrożeń osunięcia się mas ziemnych dla terenów przeznaczonych pod odbudowę budynków mieszkalnych.

Z uwagi na ograniczone możliwości w zakresie pozyskania nowych działek pod zabudowę (niska podaż działek na terenie Gminy obarczona ryzykiem wystąpienia osuwisk) analizy alternatywnych lokalizacji dokonywano w ograniczonym stopniu, mając przede wszystkim na względzie dostępność działek, opinie poszkodowanych oraz koszty nabycia. Przed dokonaniem zakupu, ceny działek ustalane były w trybie negocjacji, z których sporządzano protokół z uzgodnień, zawierający m.in. dane dotyczące stron transakcji, nr działek, ustaloną cenę oraz sposób zapłaty. Przed dokonaniem zakupu Rada Gminy wyrażała zgodę w formie uchwały.

3. Gmina należycie przygotowała się od strony organizacyjnej do realizacji zadania w zakresie odtworzenia budynków mieszkalnych. Koordynowanie ww. zadania powierzono Kierownikowi Referatu Inwestycji i Rozwoju przy współpracy z Sekretarzem Gminy. Za realizację zadania od strony finansowej odpowiedzialny był Skarbnik Gminy.

NIK pozytywnie ocenia postępowanie przetargowe zakończone podpisaniem umowy ostatecznie na odbudowę 24 budynków mieszkalnych wraz z towarzyszącą infrastrukturą na łączną kwotę 6.250,2 tys. zł. Zamówienie publiczne udzielono w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem wymogów określonych przepisami ustawy³ Prawo zamówień publicznych. Postępowanie prowadzone było w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji a zlecenie zadania nastąpiło na zasadzie wyboru najkorzystniejszej cenowo oferty. W kontrolowanym postępowaniu dochowano obowiązków zw. z publikacją ogłoszeń.

Zamawiający zapewnił (poprzez odpowiednie zapisy w SIWZ oraz w podpisanych z wykonawcami umowach) obowiązek usuwania wad przez wykonawcę, jeżeli ujawnią się one w okresie trwania gwarancji, przez okres 36 miesięcy. Ponad to technologia budowy oraz jakość użytych do budowy materiałów została określona w koncepcjach architektoniczno-urbanistycznych stanowiących załączniki do SIWZ i podpisanej umowy. Dokumentacja budowlana przewidywała wykonanie budynków w standardzie „deweloperskim” do indywidualnego

² w sytuacji braku operatu policzono powierzchnię wykazaną w deklaracji podatkowej

³ ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

wykończenia przez poszkodowanych (bez podłóg, posadzek, okładzin ceramicznych, malowania ścian i białego montażu) wraz z wewnętrznymi instalacjami i kompletnym zagospodarowaniem terenu (tj. dojazdem z drogi publicznej, ogrodzeniami, parkingami, murami oporowymi oraz zadaszonymi miejscami na składowanie śmieci).

Na etapie przygotowania inwestycji budowlanych Gmina spełniła niezbędne wymogi formalne nałożone art. 7 ust. 2 ustawy⁴ o szczególnych zasadach odbudowy. Odbudowa 24 budynków prowadzona była w trybie zgłoszenia. Gmina zapewniła sprawowanie nadzoru inwestorskiego oraz autorskiego nad realizowaną inwestycją.

Zastrzeżenia NIK dotyczą usterek budowlanych stwierdzonych w sześciu budynkach. Pomimo nie stwierdzenia usterek podczas odbioru końcowego dokonanego 29 grudnia 2011 r., do dnia 30 kwietnia 2012 r. do Urzędu Gminy wpłynęło dziewięć pism od poszkodowanych w sprawie pojawienia się usterek. Dotyczyły one m.in. uszkodzeń lub braku regulacji drzwi wewnętrznych jak również drzwi wejściowych oraz okien, niesprawnych grzejników, zawilgocenia budynków, nieszczelności szamb, braku ocieplenia ścian budynku oraz nie należytego wykonania zaplanowanych robót wokół budynku. Zastrzeżenia NIK budzi przekazanie wykonawcy ww. pism bez powołania komisji wspólnej z udziałem pracowników Gminy do określenia skali ww. usterek oraz zbadania ich zasadności. Do dnia zakończenia kontroli nie sprawdzano również komisyjnie z udziałem pracowników Gminy usunięcia zgłaszanych wad. W opinii NIK Gmina jako prawny właściciel budynków powinna egzekwować od wykonawcy obowiązki wynikające z gwarancji zawartych w umowie. Tylko w jednym przypadku, po kolejnym zgłoszeniu nowych usterek (dotyczy budynku nr 1 na osiedlu Św. Jana w Lanckoronie) na wyraźną prośbę poszkodowanego Gmina zwróciła się do wykonawcy o zwołanie z jej udziałem wizji w terenie.

4. NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie i rozliczenie środków z dotacji na odtworzenie budynków mieszkalnych w łącznej wykorzystanej kwocie 8.003,9 tys. zł, przy czym zastrzeżenia NIK budzi dwukrotna wycena zniszczonych w wyniku osuwisk budynków, raz wg wartości odtworzeniowej (koszt wyceny 30,5 tys. zł) oraz ponownie wg wartości rynkowej (koszt wyceny wg zapisów umowy uzależniony był od ilości prowadzonych postępowań pomocowych nie więcej niż 51,2 tys. zł brutto). Tylko w dwóch przypadkach dokonanie wyceny wg wartości odtworzeniowej zostało wykorzystane do obliczenia wartości zasiłków na odtworzenie budynków wypłacanych przez GOPS (koszt wyceny 1,2 tys. zł). Dokonania wyceny wg. wartości rynkowej wymagał art. 13 h ust. 6 ustawy o szczególnych zasadach odbudowy oraz art. 150 ust. 2 ustawy⁵ o gospodarce nieruchomościami. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pani Wójt, że ze zjawiskiem osuwisk oraz udzielaniem pomocy w formie odbudowy pracownicy Gminy mieli do czynienia pierwszy raz i nie było pisemnych wytycznych w sprawie sposobu dokonania wyceny.

Rozliczenia z wykorzystania środków na odtworzenie budynków mieszkalnych sporządzano i przekazywano terminowo do MUW w Krakowie, który po ich zweryfikowaniu nie zgłosił uwag mających wpływ na prawidłowość rozliczeń. Niewykorzystaną część środków z dotacji w 2010 r. (w wysokości 847,5 tys. zł) Gmina zwróciła terminowo na rachunek budżetu Wojewody Małopolskiego. W 2011 r. przekazane środki w ramach dotacji zostały wykorzystane w całości. W trakcie realizacji zadania Rada Gminy oraz Wójt na bieżąco podejmowali odpowiednio uchwały wprowadzające zmiany do budżetu oraz zarządzenia zmieniające plan finansowy, dokonując zmian we właściwej klasyfikacji budżetowej i w kwotach wynikających z pism MUW w Krakowie. Realizacji zadania zapewniono bieżące finansowanie zarówno ze strony MUW w Krakowie jak również Gminy.

Łącznie w latach 2010 – 2011 na pomoc w odtworzeniu budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą oraz pomoc materialną dla poszkodowanych w wyniku osuwisk Gmina przeznaczyła środki w kwocie 10.882,1 tys. zł, w tym 8.003,9 tys. zł na zadanie związane z odtworzeniem budynków mieszkalnych. Pozostałą część kwoty stanowiły wydatki przeznaczone m.in. na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych domów 330,4 tys. zł, na wypłatę zasiłków na odtworzenie budynków mieszkalnych 268 tys. zł, pomoc materialną 429,7 tys. zł oraz akcję ratowniczą 112,5 tys. zł. Dodatkowo na podstawie odrębnej umowy ze środków budżetu państwa przekazano dotację na budowę dróg do odtworzonych domów w kwocie 1.992,1 tys. zł. Średnio na 1 m² odtwarzanej powierzchni budynku (wraz z towarzyszącą infrastrukturą bez ww. dotacji na drogi) budżet państwa przeznaczył 3.409,7 zł.

⁴ ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. Nr 84, poz. 906 ze zm.)

⁵ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)

5. Poszkodowani wypełniający ankiety (21 ankiet) w większości ocenili, że odtworzone budynki mieszkalne są funkcjonalne (16 odpowiedzi), byli informowani o ostatecznym terminie przekazania do użytkowania budynków (20 odpowiedzi) oraz Gmina wywiązała się z obowiązków zw. z ich odtworzeniem (18 odpowiedzi). Poszkodowani przyznali, że mieli możliwość wizytowania placu budowy (20 odpowiedzi) ale z możliwości zgłoszenia sugestii skorzystało jedynie siedmiu ankietowanych, przy czym w czterech przypadkach Gmina nie uwzględniła ich. W dniu przeprowadzenia ankiet poszkodowani zwrócili uwagę na pojawiające się usterki (8 odpowiedzi) oraz konieczność dokonania przeróbek we własnym zakresie (7 odpowiedzi). Pięciu ankietowanych miało uwagi dotyczące elewacji m.in. nieestetycznego jej wykonania i potrzeby konserwacji w celu zabezpieczenia przed czynnikami atmosferycznymi. Wg ankietowanych główną niedogodnością związaną ze zmianą miejsca zamieszkania było pozostawienie budynków gospodarczych.

Wg. stanu na dzień 25 maja 2012 r. do Urzędu Gminy wpłynęło 15 wniosków w sprawie zamiany nieruchomości na podstawie art. 13 h ustawy o szczególnych zasadach odbudowy wraz z prośbą o odstąpienie od dopłat. Do dnia zakończenia kontroli Rada Gminy podjęła dwie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zamianę trzynastu nieruchomości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu jak najszybsze usunięcie stwierdzonych usterek.
2. Współpracę z poszkodowanymi w zakresie egzekwowania od wykonawcy obowiązku bieżącego i szybkiego usuwania usterek w sytuacji pojawienia się ich w okresie trwania gwarancji.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie lokalu mieszkalnego poszkodowanym, którzy pozostali bez pomocy.
4. Podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego dokonania zamiany nieruchomości na podstawie art. 13 h ustawy o szczególnych zasadach odbudowy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wójt w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Pani Wójt przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. *Adresat*
2. *Akta kontroli*