



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

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

Kraków, dnia lipca 2012 r.

**Pan
Józef Tobiasz
Wójt Gminy
Gródek nad Dunajcem
Gródek nad Dunajcem 54
33-318 Gródek nad Dunajcem**

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 Gródek nad Dunajcem, 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 5 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami udzielenie pomocy na odtworzenie budynków mieszkalnych zniszczonych przez osuwiska. Zastrzeżenia dotyczą m.in. przedłużającego się odbioru trzech budynków mieszkalnych oraz stwierdzonych usterek budowlanych w pozostałych budynkach. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia.

1. Gmina udzieliła pomocy w tzw. trybie I¹ i III² wszystkim uprawnionym poszkodowanym (65 zameldowanych osób w jedenastu zniszczonych budynkach) w zakresie odtworzenia budynków mieszkalnych, którzy deklarowali chęć skorzystania z powyższych form pomocy. Do pomocy nie zakwalifikowało się siedmiu poszkodowanych, w tym sześciu z powodu nieprzewodzenia gospodarstwa domowego w uszkodzonym budynku w dniu zdarzenia oraz jeden z powodu umorzenia postępowania PINB w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego budynku. Nie przyznanie ww. osobom pomocy zgodne było z zasadami udzielania pomocy określonymi m.in. w piśmie MSWiA z 24 września 2010 r.

Wójt Gminy nie określał samodzielnie zasad przyznawania pomocy. Zasady określone zostały w umowach o przekazanie dotacji na odtworzenie budynków mieszkalnych w ramach trybu I, podpisanych pomiędzy MUW w Krakowie a Gminą. Wyznaczały one max. cenę za 1m² powierzchni użytkowej odtwarzanego budynku (nie więcej niż 3 tys. zł brutto) oraz wielkość odtwarzanej powierzchni (równą powierzchni zgłoszonej do opodatkowania nie więcej niż 100 m²). W umowach pomiędzy Gminą a konkretnymi poszkodowanymi (stanowiącymi załączniki do ww. umów) przewidziano, że do kosztów budowy (pokrywanych z dotacji) wlicza się również wartość działki. Żadne z powyższych umów nie określały zasad obliczania dopłat za dodatkowo wybudowaną powierzchnię na prośbę i koszt osób poszkodowanych. We wszystkich podpisanych umowach w ramach trybu I i III MUW w Krakowie określili liczbę odbudowywanych budynków, tryb odbudowy, łączną kwotę brutto dotacji oraz całkowitą powierzchnię.

¹ budowa/zakup budynków/lokalii mieszkalnych w celu zamiany z poszkodowanymi w wyniku osuwisk

² budowa/zakup budynków/lokalii mieszkalnych na zasób komunalny

W ramach trybu I i III Gmina odtworzyła jedenaście budynków (osiem w trybie I i trzy w trybie III). Wójt Gminy, zgodnie z podpisanymi z MUW w Krakowie umowami odtwarzał budynki w trybie I niezależnie od faktycznie użytkowanej powierzchni w uszkodzonym przez osuwisko budynku oraz niezależnie od liczby zamieszkałych i zameldowanych w nim osób. Na wielkość odtwarzanej powierzchni w ww. trybie nie miała również wpływu sytuacja materialna oraz rodzinna osób poszkodowanych. W jednym przypadku różnice pomiędzy powierzchniami faktycznymi i wykazanymi w deklaracjach przyczyniły się do udzielenia pomocy w trybie III (odbudowa w trybie I 23 m² powierzchni wykazanej w deklaracji podatkowej wobec 70 m² powierzchni faktycznie użytkowanej okazała się organizacyjnie i ekonomicznie nieuzasadniona). W trybie III odtworzono trzy budynki o powierzchni ok. 100 m².

Wójt Gminy wyznaczał dopłaty za każdy dodatkowo przyznany m² powierzchni ponad przysługujący limit wynikający z deklaracji podatkowej lub górnego progu (100 m²). Koszty budowy uwzględniały wynagrodzenie wykonawcy oraz wartość działek, pomijając pozostałe koszty związane z odtworzeniem budynków mieszkalnych (m.in.: wykonanie przyłączy i ekspertyz geologicznych jak również koszty związane z utrzymaniem budynków do czasu dokonania zamiany).

Przed wystąpieniem zdarzenia łączna powierzchnia użytkowa zniszczonych lub uszkodzonych budynków wynosiła 1.162,66 m² (884,90 m² – w trybie I, 277,76 m² – w trybie III) wykazana w deklaracjach podatkowych 956,90 m² (833,90 m² – w trybie I, 123 m² – w trybie III) natomiast odtworzona 1.007,45 m² (705,47 m² – w trybie I, 301,98 m² – w trybie III). Odpowiednio przed wystąpieniem zdarzenia na jedną zameldowaną osobę przypadało 17,89 m² powierzchni faktycznie użytkowanej (17,70 m² – w trybie I, 18,52 m² – w trybie III), 14,72 m² powierzchni zgłoszonej do opodatkowania (16,68 m² – w trybie I, 8,2 m² – w trybie III) oraz 15,50 m² powierzchni odtworzonej (14,11 m² – w trybie I, 20,13 m² – w trybie III).

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 miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, uzyskano opinie geologiczno-inżynierskie oraz opinie o zagrożeniu powodzią. Należy podkreślić, że sprawdzenie geologicznych uwarunkowań działek przed ich zakupem było dodatkowo uzasadnione wystąpieniem co najmniej czterech przypadków wybudowania w latach 1995-1996 domów mieszkalnych na obszarach wskazanych w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy z 18 maja 1994 r. jako tereny predysponowane do osunięcia, które następnie w wyniku osunięcia ziemi w 2010 r. uległy zniszczeniu lub uszkodzeniu. W stosunku do tych budynków wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które wymagały ścisłego stosowania zaleceń zawartych w opinii geologicznej przy wykonywaniu robót budowlanych.

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 opinie poszkodowanych oraz koszty nabycia działek. Przed dokonaniem zakupu, ceny działek ustalane były w trybie negocjacji z którego 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. Wójt Gminy powołał specjalny zespół ds. odbudowy. Do zadań zespołu należało m.in. przygotowanie wniosku o dofinansowanie, przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, rozliczenie inwestycji z wykonawcami robót oraz MUW w Krakowie. W skład zespołu wchodziły osoby, których kompetencje pozwalały wykonać powierzone im zadanie.

Postępowania w sprawie zamówień publicznych (osiem postępowań zakończonych podpisaniem ośmiu umów na łączną kwotę 2.644,4 tys. zł) prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy³ Prawo zamówień publicznych w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji a zlecanie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej cenowo oferty. W każdym przypadku do Urzędu Gminy wpłynęły co najmniej dwie oferty. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach dochowano obowiązków w zakresie publikacji ogłoszeń w BIP. W toku prowadzonych postępowań stwierdzono uchybienia w zakresie nieterminowego zamieszczenia w BZP ogłoszeń o udzielonych zamówieniach (pięć postępowań) oraz podania błędnych danych w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (jedno postępowanie). Powyższe zaniedbania nie miały wpływu na wynik prowadzonych postępowań. NIK zwraca jednak uwagę na brak wewnętrznych procedur

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

regulujących sposób prowadzenia postępowań w sprawie zamówień publicznych. Obowiązek ustanowienia takich procedur wynika z art. 68 i 69 ustawy⁴ o finansach publicznych regulujących zagadnienia kontroli zarządczej oraz komunikatu⁵ Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Zamawiający zapewnił (poprzez odpowiednie zapisy w SIWZ oraz podpisanych z wykonawcami umowach) obowiązek usuwania wad przez wykonawcę, jeżeli ujawnią się one w okresie trwania rękojmi, tj. przez okres 36 miesięcy. Ponadto technologia budowy określona została w projektach budowlanych oraz programach funkcjonalno-użytkowych. Dokumentacja budowlana przewidywała wykonanie budynków w standardzie „pod klucz” z wyposażeniem budynków we wszystkie instalacje, podłogi, malowane ściany oraz stolarkę okienną i drzwiową. Tylko w jednym przypadku, w uzgodnieniu z przyszłym użytkownikiem ograniczono standard wykończenia wnętrza.

Na etapie przygotowania inwestycji budowlanych Gmina spełniła niezbędne wymogi formalne nałożone art. 7 ust. 2 ustawy⁶ o szczególnych zasadach odbudowy (odbudowa ośmiu budynków w trybie zgłoszenia) oraz art. 28 ustawy⁷ Prawo budowlane (odbudowa dwóch budynków na podstawie pozwoleń na budowę). Konieczność uzyskania pozwoleń na budowę wynikała z faktu prowadzenia odbudowy domów poza terenem Gminy.

Zastrzeżenia NIK dotyczą usterek budowlanych stwierdzonych w czasie odbioru dokonanego w miesiącach listopad – grudzień 2011 r. oraz przedłużającego się odbioru trzech budynków. Na dzień odbioru w pięciu budynkach stwierdzono usterki. Najważniejsze z nich dotyczyły zbyt dużej wilgotności ścian, nieprawidłowego odprowadzenia wód opadowych oraz zamontowania nieodpowiednich drzwi zewnętrznych. Wymienione usterki pojawiły się w budynkach zlokalizowanych na działkach 652/4 i 652/5 w Bartkowej Posadowej oraz 119/10 w Zbyszycach. Ponadto, w przypadku jednego budynku zlokalizowanego na działce 391/24 w Bartkowej Posadowej stwierdzono m.in. nieodpowiednie docieplenie fragmentu ściany (ok. 1 m²). NIK zwraca uwagę na konieczność jak najszybszego zakończenia prac związanych z usuwaniem usterek w nie zgłoszonych do użytkowania budynkach (dotyczy dwóch budynków zlokalizowanych na działkach: 652/4 i 652/5 w Bartkowej Posadowej) oraz bieżącego i szybkiego usuwania usterek pojawiających się w nowo oddanym i zgłoszonym do użytkowania budynku zlokalizowanym na działce 119/10 w Zbyszycach. Na dzień zakończenia kontroli (tj. 22 czerwca 2012 r.) tylko jeden Wykonawca nie usunął wszystkich stwierdzonych usterek w budynkach położonych na działkach 652/4 i 652/5 w Bartkowej Posadowej. We wskazanym przypadku nie usunięcie usterek spowodowane było podpisaniem przez Wójta w dniu 15 listopada 2011 r. aneksu z ww. Wykonawcą, który przesunął termin zakończenia robót na 15 grudnia 2011 r. a następnie pozwolił na kolejne przesunięcia terminu wykonania robót ze względu m.in. na niekorzystne warunki pogodowe. NIK zwraca uwagę, że argument na jaki powołał się Wójt uzasadniając podpisanie ww. aneksu, tj. jak wynika z wyjaśnień chęć polubownego zakończenia sporu okazał się nietrafny. Wykonawca, pomimo przesunięcia terminu usunięcia usterek nie wykonał (do dnia zakończenia kontroli) wszystkich nałożonych na niego obowiązków. W związku z powyższym Gmina od 1 maja 2012 r. rozpoczęła naliczanie kar umownych. NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Wójta w których deklaruje zdecydowaną postawę w tej sprawie oraz skierowanie sprawy na drogę sądową.

4. NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie i rozliczenie środków z dotacji, które nastąpiło na podstawie pięciu umów podpisanych pomiędzy Gminą a MUW w Krakowie przewidujących odtworzenie jedenastu budynków mieszkalnych (w tym trzech w trzecim trybie) na łączną kwotę 2.965.738,03 zł. 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. 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.

⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

⁵ Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF.09.15.84)

⁶ 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.)

⁷ ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

Łącznie w latach 2010 – 2012 (do dnia zakończenia kontroli) na pomoc w odtworzeniu budynków mieszkalnych oraz pomoc materialną dla poszkodowanych w wyniku osuwisk Gmina przeznaczyła środki w kwocie 7.975,3 tys. zł, w tym 3.497,5 tys. zł na zadanie związane z odtworzeniem budynków mieszkalnych w obydwu trybach. Pozostałą część kwoty przeznaczono m.in. na wypłatę zasiłków na pierwszą pomoc oraz na remont lub odtworzenie budynków mieszkalnych (4.220,0 tys. zł), wykonanie opinii geologicznych (140 tys. zł), wykonanie ekspertyz stanu technicznego budynków (60,6 tys. zł), wykonanie operatów szacunkowych (12 tys. zł) oraz akcję ratowniczą zw. z osuwiskami (22,8 tys. zł).

W pierwszym trybie ze środków dotacji oraz środków własnych wydano odpowiednio 2.065,7 tys. zł i 377 tys. zł (w tym 265 tys. zł stanowiły dopłaty osób poszkodowanych). Łączny metraż odtworzonych w ww. trybie domów wyniósł 705,47 m². Średnio na 1 m² odtwarzanej powierzchni wraz z infrastrukturą towarzyszącą budżet państwa przeznaczył 2.928,17 zł. W trzecim trybie ze środków dotacji wydano 900 tys. zł oraz 154,7 tys. zł ze środków własnych Gminy. Łączny metraż wybudowanych w trzecim trybie domów wyniósł 301,98,47 m². Średnio na 1 m² odtwarzanej powierzchni budżet państwa przeznaczył 2.980,33 zł/1m².

5. Poszkodowani wypełniający ankiety (7 ankiet) ocenili, że odtworzone budynki mieszkalne są funkcjonalne (6 odpowiedzi) a Gmina wywiązała się z obowiązków zw. z ich odtworzeniem. Ankietowani przyznali, że byli informowani o terminach przekazania do użytkowania budynków (6 odpowiedzi). Czterech ankietowanych skarżyło się na brak możliwości wizytowania placu budowy oraz nie uwzględnianie ich sugestii w czasie budowy. Trzech ankietowanych nie było zadowolonych z użycia regipsów zamiast tynku mineralnego oraz niską klasę ścieralności płytek podłogowych. Zwracano również uwagę na nie oddanie do użytkowania dwóch budynków oraz zły stan dróg dojazdowych. Wg ankietowanych główną niedogodnością związaną ze zmianą miejsca zamieszkania było pozostawienie budynków gospodarczych.

Wg stanu na dzień 22 czerwca 2012 r. do Gminy wpłynęły trzy wnioski w sprawie zamiany nieruchomości na podstawie art. 13 h ustawy o szczególnych zasadach odbudowy wraz z prośbą o odstąpienie od dopłat. We wszystkich trzech przypadkach Rada Gminy w drodze uchwały wyraziła zgodę na dokonanie zamiany wraz z odstąpieniem od pobrania dopłat.

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

1. Podjęcie działań mających na celu jak najszybsze usunięcie stwierdzonych usterek w niezgłoszonych do użytkowania budynkach oraz nowo oddanym do użytkowania budynku.
2. Współpracę z poszkodowanymi w zakresie egzekwowania od wykonawcy obowiązku bieżącego i szybkiego usuwania usterek w sytuacji pojawienia się ich w okresie trwania rękojmi.
3. 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 Pana Wójta 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 Panu Wójtowi 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