



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH MISIĄG**

S/12/009
LKR-4112-02-04/2012

Kraków, dnia listopada 2012 r.

**Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 i 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 Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim (MUW) oraz czterech gminach¹. Przedmiotem tych kontroli było udzielenie pomocy w odtworzeniu budynków i lokali mieszkalnych zniszczonych przez osuwiska powstałe w wyniku niekorzystnych zdarzeń przyrodniczych w 2010 r.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawiono w protokołach kontroli podpisanych przez kierowników kontrolowanych jednostek w okresie od czerwca do września 2012 r., uwzględniając wyjaśnienia i informacje złożone przez Ministra Spraw Wewnętrznych w toku kontroli, zawarte w piśmie znak DKSİW-O-0740-2-7/12 z 29 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami zasady udzielania pomocy dla osób poszkodowanych w wyniku osuwisk określone w pismach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 30 kwietnia 2010 r. znak BUSKŻ.5941-3-1/10, z dnia 24 czerwca 2010 r. znak BUSKZ 5941-7-41/10, z dnia 27 maja 2010 r. znak SKS-1744/2010, z dnia 11 sierpnia 2010 r. znak BUSKZ-III-5941-53/10 oraz z dnia 24 września 2010 r. znak BUSKZ-III-5941-46/10. Zastrzeżenia dotyczą zastosowania nieprecyzyjnego kryterium, według którego określano powierzchnię budowanych/kupowanych nieruchomości mieszkalnych. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny cząstkowe i ustalenia,

1. NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji inicjatywy polegającej na opracowaniu i wdrożeniu zasad odtwarzania ze środków budżetu państwa budynków lub lokali mieszkalnych zniszczonych w wyniku osuwisk. W ocenie NIK, wprowadzone pismem z 24 września 2010 r. zasady przyczyniły się do udzielenia poszkodowanym pomocy w jednakowej wysokości, porównując między sobą gminy. Kontrola NIK wykazała, że w przypadku dwóch kontrolowanych przez NIK gmin (Limanowa i Lanckorona) brak omawianych zasad spowodował, że Gmina Limanowa wybudowała/zakupiła budynki o powierzchni większej niż 100 m² a Gmina Lanckorona (po uprzednim zadeklarowaniu przez poszkodowanych dopłaty) wybudowała ze środków dotacji budynki o powierzchni większej niż rzeczywiste powierzchnie budynków zniszczonych w wyniku osuwisk. Omawiane gminy, ze względu na wielkość szkód wyrządzonych przez osuwiska w okresie maj – czerwiec 2010 r., niezwłocznie po ich wystąpieniu, tj. 17 czerwca 2010 r. podpisały z Wojewodą Małopolskim stosowne umowy na podstawie których otrzymały niezbędną pomoc.

¹ gminy: Limanowa, Lanckorona, Gródek nad Dunajcem, Piwniczna Zdrój.

Ustalane w piśmie z 24 września 2010 r. zasady, przewidywały trzy formy pomocy dla osób poszkodowanych w wyniku osuwisk, w postaci dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego (jst): na wybudowanie budynków/lokalii mieszkalnych przez jst celem dokonania zamiany na podstawie art. 13 h ustawy² o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (tzw. tryb I), na wypłatę zasiłków do 300 tys. zł na samodzielne wybudowanie budynków/lokalii mieszkalnych na podstawie ustawy³ o pomocy społecznej (tzw. tryb II) oraz na realizację zadań własnych związanych z budową mieszkań komunalnych (tzw. tryb III). Każda z zastosowanych form pomocy przewidywała różne sytuacje, w jakich mogły znaleźć się osoby poszkodowane w wyniku osuwisk. Dla poszkodowanych spełniających m.in. warunek posiadania tytułu prawnego do zniszczonej, nienadającej się do remontu lub odbudowy nieruchomości dawano prawo wyboru pomiędzy udzieleniem pomocy w trybie I i II. NIK zwraca uwagę, że z trybu I mogły korzystać przede wszystkim osoby niezaradne życiowo jak również inni poszkodowani, którzy z różnych przyczyn nie chcieli lub nie mogli samodzielnie odbudować domu. Ustalane zasady przewidywały również udzielenie pomocy osobom nieposiadającym tytułu własności do budynków/lokalii mieszkalnych w których prowadzone było gospodarstwo domowe, zniszczonych w wyniku osuwisk. W takich sytuacjach jst otrzymywały dotacje celowe na budowę/zakup dla tych osób budynków/lokalii mieszkalnych przeznaczonych na zasób komunalny.

Ustalane w trybie I i II zasady wyczerpująco definiowały osobę uprawnioną do pomocy. Pomoc przysługiwała wyłącznie osobom fizycznym, które nie tylko musiały posiadać tytuł prawny do budynku/lokalu mieszkalnego ale również prowadziły w dniu zdarzenia w tym budynku/lokalu gospodarstwo domowe. Kontrola NIK wykazała, że nałożenie omawianych wymogów pozwoliło uniknąć wydatkowania środków publicznych na odtworzenie osobom poszkodowanym drugiego budynku mieszkalnego, w tym również domów letniskowych. Ponadto określono przyczynę zniszczenia budynku (osunięcie ziemi), czas zaistnienia zdarzenia, tj. 2010 r., (począwszy od maja) oraz zastrzeżono, że odtworzenie może nastąpić wyłącznie w sytuacji gdy zniszczony budynek/lokal mieszkalny, zgodnie z przepisami ustawy⁴ Prawo budowlane, nie nadaje się do remontu lub odbudowy. NIK zwraca jednak uwagę, że ustalone w piśmie zasady nie zabraniały odtworzenia budynku/lokalu mieszkalnego w sytuacji w której osoba poszkodowana posiadała prawo własności dwóch lub więcej nieruchomości mieszkalnych, w tym jednej (w której prowadzone było gospodarstwo domowe) zniszczonej w wyniku osuwisk.

Wg danych przedstawionych przez MUW przyjęcie maksymalnej ceny za 1 m² na poziomie 3 tys. zł brutto w większości przypadków pozwalało sfinansować koszty wybudowania/zakupu budynków/lokalii mieszkalnych. Tylko w nielicznych przypadkach gminy ze środków własnych dopłacały do kosztów zw. z budową (np. Gmina Niepołomice) lub z późniejszym utrzymaniem budynków (np. Gmina Gródek nad Dunajcem).

2. Zastrzeżenia NIK budzi zastosowanie nieprecyzyjnego kryterium wykorzystywanego do ustalenia powierzchni budowlanych/kupowanych nieruchomości mieszkalnych (w trybie I) oraz wielkości zasiłków (w trybie II). W przyjętych zasadach wielkość odtwarzanej powierzchni (tryb I) lub wysokość przyznanej pomocy (tryb II) uzależniona była od powierzchni zniszczonego budynku lub lokalu mieszkalnego, wynikającego z deklaracji podatkowej lub decyzji podatkowej a w przypadku ich braku księgi wieczystej lub aktu notarialnego. Przyjmując do wiadomości wyjaśnienia Ministra Spraw Wewnętrznych w których wskazuje, że posłużenie się danymi o powierzchni budynku mieszkalnego pochodzącymi z deklaracji podatkowych lub aktów notarialnych wiąże się z domniemaniem ich wiarygodności, NIK zwraca jednak uwagę na wyniki kontroli przeprowadzonych w urzędach gmin oraz MUW. Wykazały one znaczne rozbieżności pomiędzy powierzchnią podatkową a rzeczywistą: co najmniej w 23 przypadkach powierzchnia podatkowa była większa od powierzchni rzeczywistej (łącznie o 985,17 m²), a w co najmniej 98 przypadkach powierzchnia podatkowa była mniejsza od rzeczywistej (łącznie o 4.217,48 m²).

3. Wątpliwości NIK budzi brak uzależnienia wielkości przyznawanej pomocy w trybie I od sytuacji dochodowej i majątkowej osób poszkodowanych. Należy mieć na uwadze, że osoby poszkodowane w wyniku żywiołu mogą osiągać dochody pozwalające w krótkim czasie odtworzyć ze środków własnych zniszczoną nieruchomość. Ponadto mogą zdarzyć się przypadki, w których poszkodowani będą posiadać dwie lub więcej nieruchomości mieszkalne, nadające się do prowadzenia w nich gospodarstwa domowego. W ocenie NIK, racjonalnym byłoby powiązanie wielkości przyznanej pomocy z sytuacją majątkową i dochodową poszkodowanych, np. poprzez

² 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.)

³ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175 poz. 1362 ze zm.)

⁴ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175 poz. 1362 ze zm.)

ustanowienie zwrotnych lub częściowo zwrotnych form pomocy. Stworzony system powinien pomóc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w taki sposób, aby bezzwrotną pomoc otrzymały osoby, których sytuacja dochodowa i majątkowa nie pozwala na samodzielne wybudowanie/zakupienie domu/mieszkania. W pozostałych przypadkach poszkodowani powinni otrzymywać zwrotną formę pomocy, przy czym promowani, np. poprzez wprowadzenie częściowo bezzwrotnych form pomocy, powinni być poszkodowani, którzy się ubezpieczyli. Zdaniem NIK, wprowadzenie bezzwrotnych form pomocy powinno być ograniczone do osób, które znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji i nie są w stanie zaspokoić niezbędnych potrzeb mieszkaniowych w oparciu o posiadane środki własne.

4. NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z remontem budynków mieszkalnych zlokalizowanych na osuwiskach lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie. Ustalone w pismach z 24 czerwca 2010 r. oraz 11 sierpnia 2010 r. zasady dopuszczały możliwość przeznaczenia dotacji na zasiłki (do 20 tys. zł i od 20 do 100 tys. zł) na remont budynków mieszkalnych m.in. pod warunkiem wydania przez organy nadzoru budowlanego decyzji nakazujących wykonanie prac budowlanych (remontu). Na podstawie 132 wniosków na zasiłki (w grupie do 20 tys. zł i od 20 do 100 tys. zł) na ww. cel wypłacono łącznie 4.244,9 tys. zł. Nie kwestionując legalności takiego działania, NIK zwraca uwagę, że niezależnie od decyzji organów nadzoru budowlanego pozostaje ryzyko (na co wskazują m.in. zapisy kart osuwiskowych⁵), że już raz uszkodzone budynki mogą zostać ponownie zniszczone w wyniku powtórnego uaktywnienia się osuwisk. Potwierdzają to przypadki (Gmina Gródek nad Dunajcem) 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.

W związku z powyższym, wątpliwości NIK budzi dopuszczenie możliwości dokonywania wydatków na remont budynków mieszkalnych zlokalizowanych na osuwiskach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pana Jerzego Millera - Wojewody Małopolskiego w których zwrócił uwagę, że *„Jeżeli nie ma decyzji o katastrofie budowlanej, a mieszkaniec jest uprawniony do pomocy społecznej, to państwo nie może ignorować potrzeb do normalnego mieszkania”*. W opinii Pana Wojewody *„(...) w ujęciu humanitarnym, jak i formalno-prawnym, ryzyko przy podejmowaniu decyzji było wysokie, ale w pełni zasadne.”*

W złożonych wyjaśnieniach Minister Spraw Wewnętrznych użył również argumentu o konieczności udzielenia natychmiastowej pomocy zgodnej z oczekiwaniami poszkodowanych, wskazując na fakt uzależnienia jej od pozytywnej decyzji organu nadzoru budowlanego, i podnosząc ponadto, że ani budżetu państwa ani samorządu nie stać na przeprowadzenie wszystkich osób poza teren osuwiska.

Nie kwestionując podniesionych argumentów o charakterze i okolicznościach pomocy oraz stosowaniu zasady kierowania się przy powyższych decyzjach opiniami nadzoru budowlanego, NIK zwraca uwagę, że decyzje organów nadzoru odnoszą się do stanu budynków, a nie do prawdopodobieństwa uaktywnienia osuwiska, co ma istotne znaczenie dla dalszych losów budynku na nim posadowionego. Także wydatkowanie środków publicznych na remont domu w przypadkach wysokiego ryzyka ponownego osunięcia się gruntu może budzić wątpliwości co do zasadności takiego działania. Argument o możliwości finansowania pomocy z budżetów państwa i gmin należy rozpatrywać ponadto w świetle uwag sformułowanych w pkt. 3 niniejszego wystąpienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie NIK, wskazane byłoby w przyszłości uzależnienie decyzji o remoncie od wykonania wstępnej oceny prawdopodobieństwa uaktywnienia się osuwiska (w tym badań geologicznych), co pozwoliłoby ograniczyć ryzyko nietrwałości zastosowanej formy pomocy. W takich przypadkach osoby poszkodowane mogłyby otrzymać pomoc tymczasową, np. w postaci czasowego udostępnienia innego lokalu mieszkalnego.

Przekazując niniejsze wystąpienie Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu określenia jednolitych, precyzyjnych zasad udzielania pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób poszkodowanych w wyniku osuwisk, z wykorzystaniem przedstawionych powyżej ocen i uwag.

⁵ wymagane przez Wydział Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego dla udowodnienia związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy powstałą szkodą a osuwiskiem, zawierały zapisy potwierdzające aktywność osuwisk.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra 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 związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozpatrzenia.