



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

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

Kraków, dnia listopada 2012 r.

**Pan
Jerzy Miller
Wojewoda Małopolski
Kraków ul. Basztowa 22
31-156 Kraków**

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, zwanym dalej MUW, 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 28 września 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami udzielenie pomocy na odtworzenie budynków mieszkalnych zniszczonych przez osuwiska. Zastrzeżenia dotyczą niewystarczającego uszczegółowienia opisu zadania w umowach podpisanych z Gminami Limanowa i Lanckorona na odtworzenie budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą, uszkodzonych przez osuwiska. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają poniższe oceny częściowe i ustalenia.

1. NIK pozytywnie ocenia wielkość przyznanej poszkodowanym pomocy w formie zasiłków (w tym w trybie¹ II). Przed przyznaniem dotacji dla gmin MUW weryfikował złożone przez gminy wnioski pod względem zgodności z zasadami przyjętymi dla poszczególnych grup zasiłków. Udzielona przez MUW pomoc zgodna była z zapotrzebowaniem zgłoszonym w zweryfikowanych wnioskach składanych przez gminy a przyznane środki pozwalały na odtworzenie budynków mieszkalnych uszkodzonych w wyniku osuwisk.

W latach 2010-2012 przekazano gminom (na podstawie pozytywnie zweryfikowanych wniosków) środki w wysokości 46.073,8 tys. zł, w tym w formie zasiłków do 20 tys. zł - 792,4 tys. zł, w formie zasiłków do 100 tys. zł - 11.784,6 tys. zł oraz w formie zasiłków do 300 tys. zł - 33.496,9 tys. zł. W wyniku udzielonej pomocy w ramach zasiłku do 300 tys. zł wybudowano 49 budynków mieszkalnych oraz zakupiono 56 budynków/lokalii mieszkalnych. Wg stanu na 31 marca 2012 r. w budowie pozostawało 65 budynków mieszkalnych. W wyniku udzielonej pomocy w formie zasiłku do 100 tys. zł wybudowano 41 budynków mieszkalnych oraz zakupiono 47 budynków/lokalii mieszkalnych. Wg stanu na 31 marca 2012 r. w remoncie pozostawało 78 budynków mieszkalnych. W wyniku udzielonej pomocy w formie zasiłku do 20 tys. zł podjęto remont w 56 budynkach/lokalach mieszkalnych.

¹ tryb II – tryb udzielenia pomocy do 300 tys. zł w formie dotacji na zasiłek celowy, o którym mowa w piśmie MSWiA z 24 września 2010 r., znak BUSKŻ-III-5941-46/10

NIK zwraca uwagę, że w wyniku kontroli wniosków² stwierdzono przypadki w których przekazana przez MUW kwota dotacji (wyliczona przez gminy) była niezgodna z zasadami jej wyliczenia, wynikającymi z wytycznych MSWiA. W dwóch przypadkach z przedłożonych przez WPS MUW³ dokumentów wynikało, że przy wyliczeniu kwoty dotacji zawyżono wartość 1m² odtwarzanego budynku/lokalu co skutkowało zawyżeniem należnej kwoty dotacji o 50,6 tys. zł. W jednym przypadku z przedłożonych przez WPS MUW dokumentów wynikało, że przy wyliczeniu kwoty dotacji zawyżono powierzchnię użytkową odtwarzanego budynku/lokalu co skutkowało zawyżeniem należnej kwoty dotacji o 19,3 tys. zł.

2. NIK pozytywnie ocenia ustalenie z własnej inicjatywy dodatkowych zasad przyznawania poszkodowanym pomocy w formie zasiłków (w tym w trybie II) wprowadzonych przez WPS MUW na podstawie art. 22 pkt 1 ustawy⁴ o pomocy społecznej. Nałożenie na gminy obowiązku przedłożenia karty osuiskowej lub innego dokumentu potwierdzającego związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy powstałą szkodą a osunięciami ziemi w 2010 r., pozwoliło zapobiec wydatkowaniu dotacji na usunięcie szkód nie związanych ze zdarzeniami klęskowymi z 2010 r. Ponadto wprowadzenie wzorów formularzy (m.in. wniosków i oświadczeń) jak również opracowanie procedur stanowiących rozwinięcie zasad określonych przez MSWiA umożliwiło zachowanie jednolitego podejścia do wszystkich gmin oraz pozwoliło usprawnić proces przekazywania gminom dotacji. Należy podkreślić, że WPS MUW reagował na nietypowe przypadki zgłaszane przez gminy, wypracowywał jednolite stanowisko Wojewody oraz przekazywał je do wszystkich gmin, co również przyczyniło się do jednakowego ich potraktowania.

Oceny przestrzegania przez WPS MUW zasad określonych przez MSWiA dokonano na podstawie kontroli 5% rozpatrzonych wniosków w każdej grupie dotacji na zasiłki. Wszystkie zbadane wnioski zostały rozstrzygnięte zgodnie z wytycznymi MSWiA. Do wniosków załączano m.in. kosztorysy sporządzane przez poszkodowanych (w grupie wniosków do 20 tys. zł), operaty szacunkowe sporządzane przez uprawnione osoby (w grupie wniosków od 20 do 100 tys. zł oraz do 300 tys. zł) jak również decyzje organów nadzoru budowlanego o nakazie rozbiórki (w grupie wniosków do 300 tys. zł). W przypadku odtworzenia budynków/lokalu mieszkalnych w nowym miejscu, finansowanych z zasiłków do 100 oraz do 300 tys. zł do złożonych wniosków, gminy załączały dokumenty potwierdzające że nowa nieruchomość nie jest położona na terenie zalewowym lub zagrożonym przez osuwisko.

Ustalone przez MSWiA zasady dopuszczały możliwość przeznaczenia dotacji na zasiłki (do 20 tys. zł i od 20 do 100 tys. zł) na remont budynków mieszkalnych zlokalizowanych na osuwiskach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie 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 tego działania, NIK zwraca uwagę, że pozytywne decyzje organów nadzoru budowlanego, odnosiły się wyłącznie do stanu budynków. Niezależnie od tych decyzji, pozostaje ryzyko (na co wskazują m.in. zapisy kart osuiskowych), że wyremontowane budynki mogą zostać ponownie zniszczone w wyniku uaktywnienia się osuwiska, a tym samym udzielona pomoc może okazać się nietrwała. 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. 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.*”

3. NIK pozytywnie ocenia wielkość przyznanej pomocy w ramach trybu⁵ I i III. Na odtworzenie domów w trybie I budżet państwa przekazał w formie dotacji kwotę 9.494,2 tys. zł. W każdym przypadku dofinansowanie ze środków budżetu państwa do 1 m² odtwarzanej powierzchni nie przekroczyło 3 tys. zł, co zgodne było

² dobór celowy, próba 1,5% wszystkich złożonych wniosków

³ Wydział Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

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

⁵ tryb I - budowa/zakup budynków/lokalu mieszkalnych w celu zamiany z poszkodowanymi w wyniku osuwisk, tryb III - budowa/zakup budynków/lokalu mieszkalnych na „zasób komunalny”, o których mowa w piśmie MSWiA z 24 września 2010 r., znak BUSKŻ-III-5941-46/10

z wytycznymi MSWiA zawartymi w piśmie z 24 września 2010 r. Odbudowę w trybie I prowadziło piętnaście gmin, które wybudowały bądź zakupiły 47 budynków/lokalności mieszkalnych. W siedmiu gminach wartość wybudowanych/zakupionych budynków/lokalności mieszkalnych przekroczyła kwotę przyznanej dotacji łącznie o 670,9 tys. zł, co stanowiło 7% ogółu dotacji przeznaczonej na odtworzenie budynków w trybie I. Koszty te związane były m.in. z koniecznością poniesienia wydatków nie refundowanych ze środków dotacji (np. podziały geodezyjne), jak również ponoszonymi kosztami utrzymania budynków/lokalności do czasu dokonania zamiany. Ponadto w dziewięciu gminach poszkodowani zdecydowali się na dopłatę ze środków własnych (w łącznej wysokości 1.025 tys. zł) m.in. w przypadku gdy rzeczywista cena zakupu bądź budowy domu przekroczyła przysługującą poszkodowanym kwotę dotacji.

Na odtworzenie domów w trybie III budżet państwa przekazał w formie dotacji kwotę 4.690,4 tys. zł. Odbudowę w tym trybie prowadziło trzynaście gmin, które wybudowały bądź zakupiły 23 budynki/lokalności mieszkalne. Na 1m² odtwarzanego budynku/lokalności mieszkalnego budżet państwa przeznaczył od 1,6 tys. zł do 4,7 tys. zł. W omawianym trybie nie obowiązywało ograniczenie co do wielkości dofinansowania do 1 m² ze środków dotacji a różnice wynikały m.in., jak wyjaśnił Pan Stanisław Pajor – Dyrektor WZFE⁶ z deklaracji gmin dotyczących wielkości odtwarzanych budynków oraz standardu wykończenia wnętrz. Trzy spośród trzynastu gmin odtwarzających budynki/lokalności mieszkalne w trybie III dołożyły ze środków własnych łącznie kwotę 280,8 tys. zł do kosztów odtworzenia budynków.

4. Zastrzeżenia NIK budzi szczegółowość opisu zadania zawartego w umowach podpisanych z Gminami Limanowa i Lanckorona na łączną kwotę 20 mln zł oraz nie uszczegółowienie tego opisu w drodze aneksu. W podpisanych w czerwcu 2010 r. umowach z ww. Gminami (tj. przed wprowadzeniem przez MSWiA zasad dotyczących odtwarzania domów mieszkalnych, określonych w piśmie z 24 września 2010 r.), w szczegółowym opisie zadania nie określono m.in.: liczby odtwarzanych domów, powierzchni odtwarzanych domów lub kryterium jakim należy kierować się odtwarzając powierzchnię, rodzaju infrastruktury oraz kwot przeznaczonych na dany rodzaj infrastruktury, jak również postanowień dotyczących partycypacji osób poszkodowanych w kosztach budowy. W następstwie, w Gminie Limanowa odtwarzano budynki/lokalności mieszkalne o powierzchniach większych niż 100 m², natomiast w Gminie Lanckorona odtwarzano ze środków dotacji osobom poszkodowanym budynki mieszkalne o powierzchni większej niż rzeczywista powierzchnia domów zniszczonych w wyniku osuwisk.

W opinii NIK szczegółowy opis zadania w omawianych umowach powinien zawierać ww. elementy w tym, analogicznie do umów podpisywanych na podstawie wytycznych MSWiA z 24 września 2010 r., kwotę dotacji jaką można przeznaczyć na odtworzenie konkretnego budynku/lokalności mieszkalnego a w sytuacji jej braku określenie reguł partycypacji przez poszkodowanych w kosztach odtworzenia budynków mieszkalnych. Pomimo braku wytycznych MSWiA z dnia 24 września 2010 r., w opisywanych umowach możliwe było również określenie kryterium wg. którego należy odtwarzać powierzchnię (np. powierzchnia rzeczywista, powierzchnia zgłoszona do opodatkowania lub inna) w celu zapewnienia pomiędzy Gminami Limanowa i Lanckorona jednolitych zasad przyznawania pomocy osobom poszkodowanym. Umieszczenie w umowach lub aneksach omawianej regulacji zapobiegłoby zastosowaniu przez Wójtów różnych zasad ustalania odtwarzanych powierzchni (porównując między sobą ww. Gminy). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pana Jerzego Millera – Wojewody Małopolskiego, że *„Działania odbywały się w warunkach dużego pośpiechu wynikającego z tego, że chodzi o mieszkania, czyli element niezbędny do normalnego życia.”* jak również wyjaśnienia Pani Ewy Małysy – Dyrektora WFIB MUW⁷, że ww. umowy *„nie mogły zawierać bardziej szczegółowych zapisów zakresu rzeczowego, bowiem z uwagi na krótki okres czasu, jaki upłynął od zdarzenia, Gminy nie były w stanie ostatecznie oszacować powstałych strat”*. W ocenie NIK możliwe jednak było uszczegółowienie opisu zadań w drodze aneksu w omawianych umowach. Na etapie przygotowywania w Gminach przetargów znana była pracownikom tych Gmin zarówno liczba odtwarzanych budynków jak również rodzaj infrastruktury oraz kwoty przeznaczane na ten cel. W związku z powyższym istniała również możliwość zweryfikowania przez MUW potrzeb w zakresie odbudowy domów wraz z towarzyszącą infrastrukturą oraz doprecyzowania zapisów umowy dodając liczbę odtwarzanych budynków, rodzaj infrastruktury oraz kwoty przyznane na ten cel.

NIK zwraca również uwagę, że MUW nie skorzystał z możliwości aneksowania umowy podpisanej z Gminą Limanowa w celu dostosowania kwoty dotacji do zaistniałych potrzeb. W następstwie Gmina Limanowa otrzymała 4,5 tys. zł na 1m² odtwarzanej powierzchni wraz z towarzyszącą infrastrukturą (bez odrębnych umów na infrastrukturę) podczas gdy Gmina Lanckorona tylko 3,5 tys. zł, pomimo tego że Gmina Lanckorona

⁶ Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

⁷ Wydział Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

odtworzyła 27 budynków (w tym trzy osiedla) a Gmina Limanowa odtworzyła tylko 17 budynków (w tym 10 budynków mieszkalnych usytuowanych obok siebie w jednej miejscowości). Dopiero 14 grudnia 2010 r. (w okresie odbioru odtwarzanych budynków i na jeden dzień przed zakończeniem rzeczowej realizacji zadania) zmniejszono w drodze aneksu Gminie Limanowa przyznaną dotację z 10 mln zł do 8,5 mln zł.

Zastrzeżenia NIK budzi niezapisanie w umowach zawartych z Gminami Limanowa i Lanckorona obowiązku dokonania zamiany nieruchomości na podstawie art. 13 h ustawy⁸ o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Podobnie w ww. umowach nie zobowiązano Gmin do realizacji zadania zgodnie z przywołaną ustawą. Dwie spośród trzech umów zawartych z Gminami Limanowa i Lanckorona podpisano 17 czerwca 2010 r. podczas gdy zmiana do ww. ustawy dotycząca m.in. usuwania negatywnych skutków osuwisk została uchwalona 6 sierpnia 2010 r. Należy jednak zwrócić uwagę, że po wejściu w życie omawianej zmiany nie aneksowano w ww. zakresie umów. Nie nałożenie na Gminy obowiązku dokonania zamiany na podstawie przywołanego art. 13 h daje Gminom możliwość pozostawienia dla poszkodowanych w ww. Gminach prawa własności zniszczonych nieruchomości, w przeciwieństwie do poszkodowanych przez osuwiska w innych gminach. Ponadto podpisane z omawianymi Gminami umowy nie mówią czy i w jaki sposób można przekazać poszkodowanym wybudowane lub zakupione ze środków dotacji budynki lub lokale mieszkalne.

NIK zwraca uwagę na błędną praktykę przenoszenia szczegółowego opisu zadania do załączników umowy podczas gdy, jak wynika ze złożonych wyjaśnień przez Pana Stanisława Pajora – Dyrektora WZFE, Wojewoda nie podpisuje załączników. W przypadku umowy nr 33/2011 z dnia 22 sierpnia 2011 r. podpisanej z Gminą Niepołomice zakres rzeczowo – finansowy mówił o odbudowie czterech budynków a szczegółowy opis zadania został przeniesiony do załącznika nr 1 umowy. Podkreślić należy, że załącznik zawierający obligatoryjny element umowy, wymagany art. 150 ustawy o finansach publicznych nie został podpisany przez Wojewodę Małopolskiego lub inną upoważnioną osobę, jak również nie został parafowany przez żadnego pracownika MUW.

5. NIK pozytywnie ocenia zapewnienie płynności finansowania we wszystkich zastosowanych formach pomocy. Wojewoda Małopolski na bieżąco występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Finansów o środki z rezerwy celowej przeznaczone na pomoc. Po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów w sprawie zwiększenia budżetu, Wojewoda Małopolski niezwłocznie zawierał umowy w ramach trybu I i III z poszczególnymi gminami. W celu uniknięcia nieuzasadnionego przetrzymywania środków na rachunkach gmin odtwarzających budynki/lokalne mieszkalne, MUW przekazywał płatności transzami, na podstawie harmonogramów stanowiących załączniki do ww. umów. W przypadku pomocy udzielanej w formie dotacji na zasiłki do 20 tys. zł środki przekazywane były gminom niezwłocznie po pozytywnej weryfikacji wniosków. W przypadku pomocy udzielanej w formie dotacji na pozostałe zasiłki pomoc przekazywana była terminowo, transzami, zgodnie ze zgłoszonym przez gminy zapotrzebowaniem. NIK nie stwierdziła przypadków wstrzymania finansowania realizowanych zadań w zakresie odtworzenia lub remontu domów/lokalnych mieszkalnych zniszczonych/uszkodzonych w wyniku osuwisk. W ocenie NIK przekazywane środki umożliwiały terminową realizację zadań, stwarzając możliwość bezwzględnego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poszkodowanym.

6. NIK pozytywnie ocenia sposób organizacji kontroli i nadzoru nad wykorzystaniem środków przyznanych w ramach trzech trybów pomocy oraz w formie zasiłków poza trybami. Kontrola realizacji zadań w ramach trybu I i III zorganizowana była w czterech etapach i obejmowała cały proces przyznawania pomocy. Kontrola polegała m.in. na weryfikacji dokumentacji przed złożeniem wniosku do MSWiA oraz przed podpisaniem z gminami umów, jak również weryfikacji rozliczeń przyznanych dotacji lub ich transz. MUW objął również monitoringiem zamiany dokonywane na podstawie art. 13 h ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (dotyczy trybu I) oraz zawierane przez gminy umowy najmu lokali (dotyczy trybu III). Ponadto WZFE MUW przeprowadził kontrolę w jedenastu gminach, sprawdzając wykonanie 24 umów dotacyjnych. W zakresie pomocy udzielanej w formie dotacji na zasiłki, WPS MUW na etapie wstępnym weryfikował złożone wnioski oraz załączone do nich dokumenty celem dokonania oceny zasadności jej przyznania. Ponadto WPS monitorował stopień zaawansowania remontów i odbudowy budynków mieszkalnych jak również przeprowadził 71 kontroli doraźnych i problemowych dotyczących pomocy dla ofiar klęsk żywiołowych (w tym osuwisk). W ocenie NIK, zorganizowany przez WPS MUW oraz WZFE MUW system kontroli, obejmujący wszystkie etapy przyznania i rozliczenia dotacji, stwarzał możliwość zapewnienia skutecznego nadzoru i bieżącego reagowania na pojawiające się problemy.

⁸ 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.)

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

1. Bieżące dostosowywanie (w formie aneksów) zapisów zawartych umów do zmieniających się okoliczności zw. z realizacją zadania na które Wojewoda Małopolski przekazał dotację celową,
2. Przeprowadzenie kontroli w gminach, w których stwierdzono zawyżenie wyliczonej kwoty dotacji na zasiłki,
3. Podpisywanie przez Wojewodę lub innego upoważnionego pracownika MUW załączników do umowy zawierających szczegółowy opis zadania lub inne obligatoryjne elementy - wymagane ustawą o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę 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 Wojewodzie 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.