



**p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia ..27.. lipca 2011 r.

**Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

P/11/176
LWR-4101-01-00/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w 8 Urzędach Wojewódzkich³, kontrolę w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokołach kontroli, podpisanych przez poszczególnych Wojewodów oraz na podstawie wyników kontroli w 15 jednostkach samorządu terytorialnego⁴, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dotyczące udzielania pomocy poszkodowanym przez powódzie w 2010 r., pomimo stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

I. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania podjęte przez organy administracji publicznej dla zinwentaryzowania i oszacowania wartości strat wyrządzonych przez powódź oraz ustalenia zakresu niezbędnej pomocy.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Delegatury: w Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Opolu, Warszawie i Wrocławiu.

³ Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, Kujawsko Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu, Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach i Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach.

⁴ W każdej jednostce samorządu terytorialnego kontrolą objęto urząd gminy (miasta) oraz ośrodek pomocy społecznej.

I.1. Opady deszczu, które wystąpiły w Polsce w 2010 r. zwłaszcza w maju, czerwcu i sierpniu spowodowały katastrofalne w skutkach powodzie i osunięcia terenu, przynosząc w konsekwencji znaczne straty materialne gospodarce oraz mieszkańcom zalanych terenów. Do czasu wystąpienia powodzi w Polsce nie było przepisów kompleksowo regulujących kwestie pomocy osobom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych, w tym powodzi. W tej sytuacji zakres, tryb i warunki udzielania poszkodowanym najpowszechniejszych zasiłków celowych na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych oraz na usunięcie szkód w uszkodzonych lub zniszczonych przez powódź budynkach i lokalach mieszkalnych, po powodzi z maja 2010 r. określano w formie *wytycznych* wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁵.

I.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że objęci nin. kontrolą wojewodowie przekazywali gminom i poszkodowanym mieszkańcom informacje o zasadach pomocy finansowanej ze środków budżetu państwa rzetelnie, tj. bezzwłocznie i w zakresie umożliwiającym uzyskanie skutecznego wsparcia przez potrzebujących.

Służby podległe poszczególnym wojewodom niezwłocznie rozpoznały też zakres i skalę szkód w mieniu mieszkańców poszczególnych województw, a tam gdzie było to uzasadnione – zapewniły środki na wynajem lokali zastępczych lub kontenerów mieszkalnych

Wojewodowie występowali do właściwych ministrów o zabezpieczenie niezbędnych środków z rezerw budżetu państwa przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków, a pozyskane w wyniku tych działań dotacje również niezwłocznie przekazywano zainteresowanym gminom – w wielkości adekwatnej do zweryfikowanych potrzeb.

I.3. W urzędach wojewódzkich wystąpiły jednak w powyższym zakresie nieprawidłowości, które dotyczyły jednak, w porównaniu ze skalą przyznawanej pomocy, stosunkowo niewielkich kwot, mianowicie:

- w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim weryfikując wnioski Gminy Bogatynia o dotacje na zasiłki przeznaczone na usunięcie szkód w budynkach mieszkalnych zaakceptowano

⁵ Między innymi w skierowanych do wojewodów pismach:

- *Ministra Pracy i Polityki Społecznej DPS II 074-46(2)-3062/JŁ/2010 z 27 maja 2010 r.,*
- *Sekretarza Stanu w MSWiA BUSKŻ.5941-3-1/10 z 30 kwietnia 2010 r.,*
- *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r.,*
- *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji BUSKŻ 5941-7-41/10 z 24 czerwca 2010 r.,*
- *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji BUSKŻ-III-5941-53/10 z 11 sierpnia 2010 r.*
- *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji BUSKŻ-III-5941-46/10 z 24 września 2010 r.*
- *Sekretarza Stanu w MSWiA BUSKŻ-5941-136/10 z 4 października 2010 r. (skierowanego do Wicewojewody Podkarpackiego)*

zsumowanie kwot wycen określonych przez rzeczoznawcę (wartości netto) i kwot wyliczonego podatku VAT, odpowiednio według stawek 22% we wnioskach o dotacje w 2010 r. i 23% w 2011 r. Tymczasem zgodnie z art. 41 ust. 2 i 12 obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*⁶, VAT na dostawę, budowę, remont, modernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym wynosił do końca 2010 r. 7%, a od dnia 1 stycznia 2011 r., z zastrzeżeniem art. 146f niniejszej ustawy - 8%. W efekcie, dotacja dla Gminy Bogatynia na wypłatę przedmiotowych zasiłków została zawyżona – na etapie jej ustalania – o 1 965,6 tys. zł⁷ (o tyle więcej środków przyznano Gminie).

- Wojewoda Mazowiecki przekazał natomiast Gminie Słubice (w wyniku braku weryfikacji jednego z wniosków) dotacje na usunięcie szkód w budynkach i lokalach mieszkalnych w kwocie wyższej o 56,1 tys. zł od wycen rzeczoznawców,
- niewłaściwym było również przekazanie tej Gminie dotacji w wysokości 13 tys. zł na tzw. zasiłki dla rodzin rolniczych w terminie uniemożliwiającym ich wykorzystanie. Przyznanie bowiem uzupełniających dotacji dla tych rodzin nastąpiło 30 grudnia 2010 r.

I.4. Skontrolowani wojewodowie zapewнили prawidłowy wybór rzeczoznawców majątkowych do dokonania w dotkniętych powodzią budynkach i lokalach mieszkalnych wycen kosztorysowych poniesionych szkód, przy czym w siedmiu przypadkach zastosowano *wytoczne* Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2010 r. znak: SVS-1744/2010, a w województwie Mazowieckim postępowano zgodnie z pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 26 maja 2010 r., w wyniku czego Wojewoda bezpośrednio zawarł umowy z 3 podmiotami, w imieniu których, w przypadkach zgłoszonych przez poszczególne gminy, wycen kosztorysowych dokonywało 11 osób będących członkami Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa.

Prawidłowo zlecano przeprowadzenie wycen, stosując dopuszczalne ustawą z 29 czerwca 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ tryby zamówień wycen kosztorysowych szkód w poszczególnych budynkach mieszkalnych, umożliwiające jak najszybsze dokonanie zamówień, albo uznaniowo powierzono wykonanie tych wycen w przypadkach, w których ze względu na wartość zamówienia ustawa Prawo zamówień publicznych nie miała zastosowania.

W niektórych przypadkach jednak, w ocenie NIK koszty poniesione w związku z zleceniem wycen nie zostały ustalone w optymalny sposób, m.in. w wyniku braku rozpoznania rynku wycen kosztorysowych, na co wskazują zdaniem Izby nie mające rynkowego uzasadnienia różnice w cenach wynegocjowanych przez poszczególnych

⁶ Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁷ Różnica pomiędzy stawką VAT w wysokości 22% i 7% w 2010 r. i odpowiednio 23% i 8% w 2011 r. wyliczona w oparciu o szczegółową analizę wniosków gminy Bogatynia - po weryfikacji.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zleceniodawców, oscylujących w granicach od 100 zł za 1 kosztorys (130 wycen) w Gminie Połaniec w świętokrzyskim, do 2 tys. zł za jeden kosztorys (4 wyceny) w Gminie Dąbrowa Chełmińska w kujawsko-pomorskim. Natomiast średnia cena kosztorysu, wynegocjowana w ww. sposób przez wojewodę mazowieckiego wyniosła 1.188 zł. (dla wycen 352 budynków lub lokali mieszkalnych). W Gminie Bogatynia, w której nie skorzystano z trybów umożliwiających jak najszybsze dokonanie zamówienia, cena za wykonanie wycen kosztorysowych szkód w 244 budynkach lub lokalach mieszkalnych ustalona w przetargach, średnio za jeden kosztorys wynosiła 429 zł.

II. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia sposób wykorzystania przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego środków na pomoc dla powodzi.

Z dotacji budżetu państwa w objętych kontrolą 8 województwach, w formie zasiłków wypłacono poszkodowanym łącznie 569.059 tys. zł. Z wymienionej kwoty 110.952 tys. zł dotyczyło zasiłków celowych na pomoc dla ponad 37 tys. osób lub rodzin⁹, które poniosły straty w gospodarstwach domowych i znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji, w której nie mogły zaspokoić niezbędnych potrzeb życiowych w oparciu o posiadane środki własne (tzw. zasiłki do 6 tys. zł), a 382.592 tys. zł na naprawę zniszczeń spowodowanych przez żywioł w ponad 14,4 tys. budynkach i lokalach mieszkalnych.

II.1. Choć wymienione zasiłki nie we wszystkich przypadkach zapewniały pełne pokrycie szkód w mieniu mieszkańców, to w ocenie NIK ich wypłata umożliwiła przezwycięzenie trudnej sytuacji życiowej bezpośrednio po powodzi, nadto w zdecydowanej większości przypadków przyczyniła się do usunięcia, bądź rozpoczęcia usuwania skutków powodzi w budynkach mieszkalnych jeszcze w 2010 r.¹⁰.

II.2. Nie we wszystkich gminach do wypłaty zasiłków na remont i odbudowę zniszczonych lub uszkodzonych budynków wymagających wyceny kosztorysowej przystąpiono bezpośrednio po ustąpieniu powodzi – np. w Bogatyni w 2010 r. udzielono pomocy tylko 5 spośród 227 powodzi o nią wnioskujących. Do wypłaty takich zasiłków dla pozostałych rodzin w tej gminie przystąpiono dopiero w I kwartale 2011 r.

W Gminie Wilków natomiast (w województwie lubelskim), w 2010 r. nie rozpatrzono 51 wniosków o zwiększenie zasiłku na odbudowę zniszczonych budynków do 300 tys. zł dla rodzin, które po otrzymaniu pierwotnych zasiłków powyżej 20 tys. zł otrzymały decyzje Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego nakazujące rozbiórkę tych budynków. Nadto w tej Gminie w ogóle nie przystąpiono do wypłaty zasiłków przewidzianych rządowym programem pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan, pomimo otrzymanych na ten cel środków w wysokości 987,0 tys. zł. W Sandomierzu do marca 2011 r.

⁹ Wykazanych w sprawozdaniach „Pomoc przyznana osobom i rodzinom poszkodowanym w wyniku powodzi, obsunięcia się ziemi lub huragan w 2010 r.” sporządzonych na 31 grudnia 2010 r. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁰ W województwie lubelskim w okresie usuwania szkód po powodzi z mieszkań zastępczych zmuszonych było skorzystać 405 rodzin, a z kontenerów mieszkalnych 30. Po 31 grudnia 2010 r. nadal 94 rodziny nie korzystały z własnych budynków, zamieszkując w lokalach zastępczych. W województwie śląskim po powodzi refundowano koszty wynajęcia kontenerów bądź lokali mieszkalnych dla 28 rodzin. W grudniu 2010 r. z ww. pomocy korzystało 12 rodzin, natomiast po 31 grudnia występowała konieczność wynajęcia dla 2 rodzin i 3 osób lokali zastępczych w gminach Bieruń i Milówka. W Małopolsce po 30 listopada 2010 r. konieczność zamieszkania w lokalach zastępczych i kontenerach zgłosiła jedynie gmina Szczucin dla 8 rodzin.

nie zostały wypłacone zasiłki na odbudowę 10 budynków (nadających się do odbudowy). W trakcie rozpatrywania w tej Gminie były również 34 wnioski o zasiłki do 300 tys. zł, należne w przypadkach odbudowy budynków, dla których Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzje nakazujące ich rozbiórkę. Działania Ośrodka Pomocy Społecznej działającego w Gminie Wilków zostały ocenione negatywnie.

II.3. NIK zwraca uwagę na ujawniony w wyniku kontroli brak jednolitego podejścia do zagadnień związanych z udzielaniem pomocy ofiar powodzi zamieszkujących nie tylko różne regiony Polski, ale także mieszkających na terenie tej samej gminy. Wspomniane różnice w postępowaniu dotyczyły zwłaszcza ustalania wysokości zasiłków i rozliczania nakładów na usuwanie skutków powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych oraz sposobu uwzględniania w wycenach podatku od towarów i usług VAT, na przykład:

- w objętych kontrolą gminach w mazowieckim i świętokrzyskim wysokość zasiłków na usunięcie skutków powodzi w budynkach i lokalach mieszkalnych odpowiadała oszacowanym w tym zakresie nakładom w wycenach sporządzonych przez rzeczoznawców, **nie uwzględniających** podatku VAT, natomiast w woj. opolskim i jednej z gmin w woj. małopolskim wyceny **uwzględniały** ten podatek w stawce 7%; na usunięcie zatem identycznej szkody nie przekraczającej 100 tys. zł, wysokość zasiłku w tych gminach mogła różnić się nawet o 7%.
- w Gminie Wilków przyznawano zasiłki na remont/odbudowę budynków w wysokości odpowiadającej nakładom oszacowanym przez rzeczoznawców niezależnie od tego, czy w wycenach tych uwzględniono podatek VAT czy też nie (na 713 sprawdzonych wycen, 209 zawierały 7% podatek VAT, pozostałe 504 nie).
- w Czechowicach-Dziedzicach (woj. śląskie) ustalając w 2010 r. zasiłki na remont i odbudowę 42 budynków lub lokali mieszkalnych w 11 przypadkach nie skorygowano zawyżonej w nich 22% stawki VAT, na skutek czego kwota wypłaconych zasiłków była wyższa o 88,9 tys. zł, niż miałyby to miejsce w przypadku zastosowania we wszystkich przypadkach prawidłowej stawki tego podatku (7%).
- Gmina Bogatynia jako jedyna z 17 gmin ubiegających się w województwie dolnośląskim o dotacje na wypłatę zasiłków na usunięcie skutków powodzi w budynkach i lokalach mieszkalnych, w zgłaszanych potrzebach o dotacje na wypłatę takich zasiłków uwzględniała podatek VAT. Ponadto określając wysokość zasiłków na remont lub odbudowę uszkodzonych lub zniszczonych budynków albo lokali mieszkalnych uwzględniała nakłady wynikające z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, powiększone o podatek VAT wg zawyżonej stawki 22% w 2010 r. i 23% w 2011 r. (zamiast odpowiednio 7% oraz 8%). W wyniku tego w sposób nierzetelny zwiększono wysokość wypłaconych w 2010 r. zasiłków o kwotę 11,6 tys. zł, a w 2011 r. (do czasu kontroli) o 1.302,1 tys. zł.

W opolskim natomiast w jednym przypadku rodzina poszkodowana do dnia zakończenia kontroli korzystała z kontenera mieszkalnego z uwagi na przedłużający się remont budynku mieszkalnego.

III. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia sprawowanie przez wojewodów nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem dotacji przekazanych na pomoc dla powodzi z budżetu państwa.

W ocenie NIK, w objętych kontrolą urzędach wojewódzkich bieżąca weryfikacja wniosków dotkniętych powodzią gmin oraz codzienne raportowanie za pomocą systemu elektronicznego „Statystyczna Aplikacja Centralna” zapewniały pozyskanie informacji o wykorzystaniu środków i jednocześnie przekazywaniu ich adekwatnie do potrzeb.

W gminach wykorzystujących dotacje przeznaczone na pomoc powodziom, uprawnieni pracownicy większości urzędów wojewódzkich podejmowali odpowiednie kontrole doraźne lub problemowe, ukierunkowane na wyeliminowanie nieprawidłowości i usprawnienie działań związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym. W przypadku zakwestionowania w wyniku takich kontroli wypłat zasiłków, albo stwierdzenia, wykorzystania przez gminy dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, wszczynano stosowne działania celem odzyskania kwestionowanych kwot.

IV. Oceniając pozytywnie skuteczność udzielania pomocy osobom poszkodowanym przez powódź w 2010 r. NIK zwraca uwagę, że inicjując i prowadząc działania na rzecz tych osób organy administracji samorządowej opierały się na nie stanowiących źródła prawa *wytycznych* Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, których wydanie było konieczne ze względu na brak stosownych przepisów powszechnie obowiązujących. Działania takie mogły naruszać konstytucyjną zasadę państwa prawa.

Stosownie bowiem do art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa są obok Konstytucji – ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Art. 7 Konstytucji RP nakazuje natomiast działanie organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem istniejące dotychczas przepisy prawa, dla najpowszechniejszych form pomocy, tj. zasiłków celowych na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych powodziom oraz na usunięcie szkód w uszkodzonych lub zniszczonych przez powódź budynkach i lokalach mieszkalnych, nie precyzują zakresu, trybu i warunków udzielania pomocy, z wyjątkiem:

- ogólnego określenia okoliczności, w których i komu pomoc przysługuje¹¹,
- celu pomocy ukierunkowanego na wsparcie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia ich niezbędnych potrzeb, w tym mieszkaniowych, których nie mogli realizować na skutek szkód wyrządzonych powodzią¹².

Lukę prawną istniejącą w odniesieniu dla ww. powszechnych form pomocy, jak wynika z ustaleń kontroli, **wypełniono doraźnie wydanymi zasygnalizowanymi wcześniej *wytycznymi* zawartymi w pismach**

¹¹ Przepisy art. 40 ust. 2 i 3 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.).

¹² Przepisy art. 3 ust. 1 ww. ustawy o pomocy społecznej.

kierowanych do wojewodów. *Wytyczne* te, formalnie kierowane do wojewodów, w istocie adresowane były również do organów decyzyjnych rozstrzygających sprawy z zakresu pomocy w poszczególnych gminach, które traktowały je jako wyznaczniki określające m.in. uprawnionych do zasiłków oraz zasady ich ustalenia i rozliczenia. Tymczasem przepis art. 22 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej upoważnia wojewodów do ustalania wyłącznie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez j.s.t., czyli – wyłącznie sposobu przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową. Zauważyć przy tym należy, że nawet zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, mające charakter wewnętrzny i obowiązujący tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą stanowić podstawy wydawania w indywidualnych sprawach decyzji (art. 93 Konstytucji).

Tym bardziej *wytyczne* Ministra, przekazywane przez wojewodów organom gmin, nie powinny w ocenie Izby wprowadzać regulacji zastrzeżonych do ustalania przepisami prawa powszechnie obowiązującego (którego źródła wymienia art. 87 Konstytucji), w szczególności:

- trybu określania wysokości zasiłków na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych powodziń¹³ oraz na usunięcie szkód w uszkodzonych lub zniszczonych przez powódź budynkach i lokalach mieszkalnych¹⁴,
- ustalania listy osób uprawnionych do złożenia wniosków o udzielenie pomocy na usunięcie szkód w budynkach i lokalach mieszkalnych (za których to dla zasiłków w wysokości do 100 tys. zł uznano: 1) właściciela budynku lub lokalu mieszkalnego, 2) osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, 3) osobę, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, 4) najemcę lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego¹⁵, 5) osobę zajmującą lokal socjalny lub lokal zamienny¹⁶, a za uprawnionych do złożenia wniosków o zasiłek do 300 tys. zł, osoby wymienione w pkt 1-3¹⁷),
- trybu wyłaniania osób, którym następnie zlecano dokonywanie wycen wielkości szkód niezbędnych do ustalania zasiłków na usunięcie szkód w budynkach lub lokalach mieszkalnych w granicach od 20 tys. zł do 100 tys. zł¹⁸.
- wprowadzenia mechanizmu ratalnej wypłaty zasiłków powyżej 20 tys. zł¹⁹,
- zasad i warunków rozliczania zasiłków przyznawanych na usunięcie szkód w budynkach lub lokalach mieszkalnych²⁰.

¹³ W piśmie Sekretarza Stanu w MSWiA BUSKŻ.5941-3-1/10 z 30 kwietnia 2010 r.,

¹⁴ W pismach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r. lub BUSKŻ-III-5941-46/10 z 24 września 2010 r.

¹⁵ W piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r.

¹⁶ W piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji BUSKŻ 5941-7-41/10 z 24 czerwca 2010 r.

¹⁷ W piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji BUSKŻ-III-5941-46/10 z 24 września 2010 r.

¹⁸ W piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r.

¹⁹ W pismach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r., BUSKŻ-III-5941-53/10 z 11 sierpnia 2010 r. oraz BUSKŻ-III-5941-46/10 z 24 września 2010 r.

²⁰ W pismach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji SVS-1744/2010 z 27 maja 2010 r., BUSKŻ-III-5941-46/10 z 24 września 2010 r. oraz Sekretarza Stanu w MSWiA BUSKŻ-5941-136/10 z 4 października 2010 r. (skierowanego do Wicewojewody Podkarpackiego)

Ponadto przyjęty sposób rozwiązania ww. zagadnień stwarzał możliwość dowolnego interpretowania przez organy administracji zapisów wytycznych określających poszczególne działania i skutkowało podejmowaniem przez nie **różnych rozstrzygnięć w sytuacjach mających takie same uwarunkowania faktyczne** – w tym rozstrzygnięć dotyczących szacowania szkód w mieniu powodzian, przyznawania pomocy poszczególnym poszkodowanym oraz jej rozliczania. Niejednorodność w skali kraju rozpoznawanie spraw z zakresu udzielania pomocy poszkodowanym na skutek klęsk żywiołowych, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli może godzić w konstytucyjne zasady równości wobec prawa oraz równego traktowania obywateli przez władze publiczne²¹, a nadto urzeczywistniania przez organy Państwa zasad sprawiedliwości społecznej²². Organy administracyjne w różny sposób interpretując *wytyczne* wydawały decyzje administracyjne, w których nie powinny nawet wprost powołać uregulowań zawartych w tych wytycznych, gdyż przeszkodą formalną był brak możliwości uznania ich za źródło prawa. Zauważyć w tym miejscu należy, że organizowanie pomocy świadczonej przez państwo na rzecz poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych w oparciu o *wytyczne* przyjęło trwały charakter, począwszy od tornada z sierpnia 2008 r., przez powódź z 2010 r., do działań prowadzonych aktualnie w związku ze zjawiskami atmosferycznymi, które miały miejsce w lipcu 2011 r.

Wobec powtarzalnego charakteru zdarzeń uzasadniających udzielanie przez państwo Pomocy, zdaniem NIK zachodzi potrzeba wydania przepisów powszechnie obowiązujących normujących tę sferę, którymi należałoby objąć w szczególności:

- kryteria podmiotowe, których spełnienie przez powodzian uprawnia do uzyskania pomocy,
- kryteria przedmiotowe, w tym tryb oraz zasady ustalania wysokości pomocy,
- tryb szacowania szkód stanowiących podstawę udzielania indywidualnej pomocy w usuwaniu zniszczeń w budynkach lub lokalach mieszkalnych (w tym zakres szczegółowości w określaniu nakładów niezbędnych do usunięcia szkód, określenie standardów uwzględnianych materiałów budowlanych, a nadto kwalifikacje, kompetencje, tryb powoływania i wynagradzania osób wykonujących te szacunki),
- okres wykorzystania środków z pomocy oraz jednoznaczne i weryfikowalne zasady rozliczania pomocy, w szczególności wymogi jakie poszkodowani muszą spełnić w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o ***podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do kompleksowego uregulowania zasad, form i trybu pomocy osobom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych.***

²¹ Art. 32 Konstytucji.

²² Art. 2 Konstytucji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.