



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach**

Kielce, dnia kwietnia 2011 r.

**Pani
Halina Komenda
Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej
w Sandomierzu**

LKI-4101-02-03/2011
P/11/176

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła kontrolę w Ośrodku Pomocy Społecznej w Sandomierzu (OPS) w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność dyrektora OPS w zakresie objętym kontrolą. Ocenę tę uzasadnia:

- przygotowanie organizacyjne OPS zapewniające prawidłowe udzielanie pomocy osobom poszkodowanym w wyniku powodzi;
- prawidłowe ewidencjonowanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej;
- podejmowanie decyzji o odmowie lub przyznaniu zasiłku celowego bez zbędnej zwłoki,
- wydawanie decyzji o przyznaniu zasiłków dla powodzian zasadnie i celowo, na podstawie obowiązujących wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) i przepisów prawa oraz właściwie skompletowanie dokumentacji;
- prawidłowe ewidencjonowanie wydatków związanych z wypłatą zasiłków celowych w ewidencji księgowej i w sporządzanych sprawozdaniach kwartalnych Rb-50 *o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami*;
- brak skarg na działalność OPS związaną z udzielaniem pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.;

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

- wprowadzenie systemu kontroli zarządczej zapewniającego eliminowanie ryzyka występowania naruszeń dyscypliny finansów publicznych i nadużyć w wykorzystywaniu środków publicznych.

1. Według danych OPS oraz informacji przekazanych wojewodzie świętokrzyskiemu w wyniku dwóch fal powodzi w 2010 r. w Sandomierzu zostały uszkodzone 652 budynki i lokale mieszkalne. Właścicielom tych budynków OPS przyznał zasiłki pomocowe.

W przypadku właścicieli 26 budynków/lokali podjęto decyzje odmowne, ponieważ zgodnie z wytycznymi MSWiA z dnia 27 maja 2010 r. i z dnia 24 czerwca 2010 r. mieszkańcy tych obiektów nie kwalifikowali się do otrzymania pomocy. Dotyczyło to 10 budynków będących w trakcie budowy, 13 budynków niezamieszkałych oraz trzech budynków, których właściciele nie wyrazili zgody na przeprowadzenie remontu.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sandomierzu (PINB) wydał decyzje o nakazie rozbiórki 102 budynków mieszkalnych. Do odbudowy lub remontu zakwalifikowano 546 budynków i lokali. W czterech przypadkach poszkodowani właściciele zrezygnowali z wyceny kosztorysowej.

W informacji przesłanej do wojewody świętokrzyskiego, OPS oszacował potrzeby na wypłatę zasiłków pomocowych, w kwocie 57.843 tys. zł, w tym dotyczących:

- budynków i lokali nadających się do odbudowy (remontu) – 47.855 tys. zł;
- budynków i lokali, które w ocenie PINB nadawały się do rozbiórki – 9.925 tys. zł;
- przypadków rezygnacji z wyceny kosztorysowej – 63 tys. zł.

Liczba budynków i lokali, jak i oszacowana kwota zasiłków, wynikały z decyzji administracyjnych wydanych przez OPS przyznających zasiłki celowe na remont lub odbudowę oraz z list wypłat zasiłków sporządzonych w oparciu o te decyzje.

2. Burmistrz miasta Sandomierza, na podstawie art. 110 ust. 7 i 8 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej², upoważnił w dniu 14 września 2009 r. dyrektora oraz kierownika Sekcji Świadczeń w OPS, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu pomocy społecznej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych gminie określonych w art. 18 ww. ustawy. Zadania w zakresie usuwania skutków powodzi, związane z udzielaniem pomocy socjalnej, zostały przypisane ośmiu pracowników socjalnym OPS, z których sześciu posiadało wyższe wykształcenie.

Dyrektor OPS wprowadził w dniu 20 października 2010 r. do kart zadań stanowiska pracy trzech pracowników dodatkowo obowiązki związane z przyznawaniem i rozliczaniem zasiłków celowych dla powodzian.

Na prośbę dyrektora OPS, w związku z zagrożeniem powodziowym na terenie gminy Sandomierz, niektóre ośrodki pomocy społecznej, z terenu województwa świętokrzyskiego, delegowały do pomocy 29 pracowników socjalnych. Przy udzielaniu pomocy osobom poszkodowanym, OPS korzystał z pomocy dwóch psychologów z Domu dla Osób Bezdomnych i Najuboższych *Monar – Markot* w Stąporkowie. Zostali oni oddelegowani do pracy na terenie gminy Sandomierz.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

W ocenie NIK, OPS był organizacyjnie przygotowany do niesienia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku powodzi w 2010 r.

3. Dyrektor OPS ustalił w *Polityce rachunkowości*, wprowadzonej zarządzeniem Nr OPS/0152/12/10 z dnia 26 stycznia 2010 r., oraz w *Instrukcji obiegu, kontroli wewnętrznej i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych*, sposób ewidencjonowania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

Kontrola wybranych losowo 20 świadczeń wykazała, że zestawienia obrotów i sald kartotek prowadzonych dla poszczególnych osób, którym przyznano zasiłki powodziowe, były ewidencjonowane na wyodrębnionym koncie analitycznym. W kartach świadczeń, ewidencjonowano, w układzie miesięcznym (narastająco), wypłaty zasiłków celowych, w podziale na ich rodzaj. Obroty narastające i salda na koniec 2010 r. w przypadku osób objętych badaniem były zgodne z ewidencją księgową.

4. Po ogłoszeniu w dniu 19 maja 2010 r. alarmu powodziowego, oraz w trakcie trwania powodzi, OPS wydał karty ewidencyjne, wskazał miejsca gromadzenia się ludności po ewakuacji, zorganizował nadzór i opiekę nad osobami ewakuowanymi w miejscu zakwaterowania, zorganizował podwożenie ludności poza teren powodziowy, powołał zespół logistyczny dla zapewnienia gorącego posiłku, żywności, suchego i środków czystości, powołał zespoły opiekuńcze – dyżury opiekuńcze w Caritas i świetlicach, zaprowadził ewidencję osób zakwaterowanych w placówkach oraz zapewnił pomoc rodzicom w opiece nad dziećmi.

5. W dniu 25 maja 2010 r. do OPS wpłynęła informacja z Wydziału Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (ŚUW) o podstawie prawnej, na jaką należy się powołać, przyznając pomoc w formie zasiłku celowego do kwoty 6 tys. zł. W tym samym dniu, OPS przesłał do Wydziału Polityki Społecznej ŚUW pierwsze zapotrzebowanie na wypłatę zasiłków celowych. Środki na wypłatę tych zasiłków, OPS otrzymał w dniu 27 maja 2010 r. Tegoż dnia przekazano te środki na konta osób poszkodowanych lub do dyspozycji banku, w celu dokonania wypłaty w formie gotówkowej.

Czasokres wypłat zasiłków celowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych (do 6 tys. zł), po pierwszej fali powodziowej, wynosił w 100 przypadkach od 8 do 14 dni od dnia powodzi, w 120 przypadkach od 15 do 20 dni od dnia powodzi i w 626 przypadkach 21 dni i dłużej od dnia powodzi.

6. Po wystąpieniu pierwszej fali powodziowej w maju 2010 r., pracownicy OPS byli zaangażowani w działania ewakuacyjne oraz działania związane z zabezpieczeniem schronienia, żywności i odzieży dla osób poszkodowanych. Pomocą w formie zasiłków celowych (do 6 tys. zł) objęto 846 rodzin. Po otrzymaniu informacji z ŚUW w dniu 25 maja 2010 r. o uruchomieniu pomocy dla osób poszkodowanych OPS, rozpoczął ustalanie osób uprawnionych do korzystania z takiej pomocy. Pracownicy socjalni oraz pracownicy przygotowujący decyzje administracyjne pracowali w godzinach od 7⁰⁰ do 20⁰⁰. Ponadto pełniono dyżury w soboty i niedziele.

Po wystąpieniu pierwszej fali powodziowej, na terenach zalanych woda utrzymywała się przez okres od 10 do 12 dni. Utrudniało to przeprowadzanie wywiadów środowiskowych z poszkodowanymi, niezbędnych do ustalania uprawnień do zasiłku powodziowego. Kontakt z poszkodowanymi był utrudniony, gdyż w związku z zalaniem domostw, znaczna część tych osób przebywała poza Sandomierzem. Po ustąpieniu wody z pierwszej fali powodziowej w dniu 5 czerwca 2010 r. prawobrzeżny Sandomierz został ponownie zalany i woda utrzymywała się przez kilka dni. Wiele osób dopiero po ustąpieniu wody, tj. po 10 czerwca 2010 r. miało możliwość przyjazdu do OPS. Część świadczeń przekazana została na rachunki bankowe poszkodowanych przez powódź. W pozostałych przypadkach, wobec nie posiadania rachunków bankowych przez poszkodowanych, świadczenia były przekazane w formie list wypłat do banku.

Analiza pięciu losowo wybranych przypadków, przeprowadzona w celu ustalenia przyczyn wypłacenia zasiłków, w terminie dłuższym niż 21 dni od dnia wystąpienia powodzi wykazała, że główną przyczyną był fakt późnego złożenia wniosków o udzielenie zasiłku. Ustne zgłoszenie o udzielenie pomocy ze strony powodzian w badanych przypadkach nastąpiło od 21 dni do 36 dni po dniu wystąpienia powodzi.

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentacji, dotyczącej przyznania zasiłków celowych dla innych pięciu wybranych losowo osób ustalono, że czas od złożenia wniosku do wydania decyzji o przyznaniu dotacji celowej na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych wynosił od jednego do siedmiu dni.

7. W dzienniku korespondencyjnym OPS zarejestrowano łącznie 2170 wnioski o pomoc osób poszkodowanych, wobec których OPS wszczął postępowanie administracyjne, w tym:

- 1644 wnioski o pomoc w formie zasiłku celowego do 6 tys. zł;
- 19 wniosków na remont lub odbudowę budynku lub lokalu mieszkalnego w wysokości nieprzekraczającej 20 tys. zł;
- 736 wniosków na remont lub odbudowę, w wysokości powyżej 20 tys. zł;
- 71 wniosków na zasiłki wspierające dla rodzin rolniczych.

Dyrektor OPS wydał decyzje o odmowie przyznania zasiłków w odniesieniu do 153 wniosków o przyznanie zasiłków, w tym dotyczące:

- 51 wniosków, o zasiłki w kwocie do 6 tys. zł;
- 15 wniosków, o zasiłki w kwocie nieprzekraczającej 20 tys. zł;
- 65 wniosków, o zasiłki w kwocie powyżej 20 tys. zł;
- 22 wniosków, o zasiłki dla rodzin rolniczych.

Nie stwierdzono przypadków skierowania przez wnioskodawców do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, skarg na bezczynność dyrektora OPS.

W trakcie kontroli dokonano analizy przyczyn odmów, na losowo wybranej próbie 20 decyzji wydanych przez dyrektora OPS po pięć z każdego rodzaju zasiłku celowego. Przeprowadzona analiza wykazała, że:

- w przypadku zasiłków celowych na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, domy objęte powodzią nie były zamieszkałe i wnioskodawcy nie prowadzili w nich gospodarstw domowych;

- w przypadku zasiłków celowych do 20 tys. zł i powyżej tej kwoty, główną przyczyną odmów był fakt, że domy były w stanie budowy, nie były zamieszkałe i nie prowadzono w nich gospodarstw domowych;
- w przypadku zasiłków wspierających rodziny rolnicze, wnioskodawcy oraz żadna osoba w ich rodzinach nie byli rolnikami w rozumieniu przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Badania w zakresie zasadności wydania decyzji o odmowie przyznania zasiłków celowych, które dotyczyły 20 wniosków o przyznanie zasiłków w łącznej kwocie 640 tys. zł wykazały, że każda z decyzji zawierała podstawę prawną jej wydania, uzasadnienie decyzji i pouczenie o prawie wniesienia odwołania od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (SKO) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

W pięciu przypadkach wnioskodawcy od otrzymanej decyzji odwołali się do SKO, które podtrzymało zaskarżone decyzje dyrektora OPS.

Na dzień 28 lutego 2010 r. stwierdzono dwa niezakończone przez OPS postępowania o udzielenie zasiłków celowych dla powodzian w wysokości od 20 tys. zł do 100 tys. zł. Powyższe sprawy nie zostały zakończone, gdyż wnioski o pomoc zostały złożone w miesiącu styczniu 2010 r. Z powodu, iż 13 wniosków o zasiłki wspierające dla rodzin rolniczych zostały złożone po dniu 30 września 2010 r., tj. po terminie ustalonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź, obsunięcie się ziemi lub huragan w 2010 r.³, nie zostały one pozytywnie rozpatrzone.

8. OPS udzielił w 2010 r. pomocy, która objęła 2.462 osoby z 846 rodzinom poszkodowanych w wyniku powodzi. Wydano 2.260 decyzji, przyznając i wypłacając zasiłki, na kwotę ogółem 66.144,0 tys. zł, w tym:

- 1.572 zasiłków (w wysokości do 6 tys. zł – dla 726 poszkodowanych zasiłek ten przyznano dwukrotnie, w związku z wystąpieniem dwóch fal powodziowych) – na kwotę 8.258,0 tys. zł;
- cztery zasiłki (do 20 tys. zł) – 63,2 tys. zł;
- 643 zasiłki (do 100 tys. zł) – 56.914,8 tys. zł;
- pięć zasiłków (do 300 tys. zł) – 866,0 tys. zł;
- 36 zasiłków (dla rodzin rolniczych) – 42,0 tys. zł.

W wyniku badań, którymi objęto zasiłki pomocowe przyznane i wypłacone dla losowo wybranych 30 powodzian stwierdzono, że dokumentacja dla poszczególnych spraw znajdowała się w oddzielnych teczkach osobowych. Zasiłki przyznane zostały na podstawie prawidłowo skompletowanej dokumentacji, a decyzje o ich przyznaniu były zasadne i celowe, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Każda decyzja zawierała podstawę prawną jej wydania, adnotację o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadnienie

³ Dz. U. Nr 132, poz. 889.

decyzji oraz pouczenie o prawie wniesienia odwołania do SKO za pośrednictwem dyrektora OPS w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

W przypadku zasiłków celowych na remonty/odbudowę/budowę uszkodzonych lub zniszczonych budynków mieszkalnych (do 20 tys. zł i powyżej tej kwoty), w decyzjach określano termin i zasady rozliczenia pobranego zasiłku. Przed wypłaceniem następnej raty zasiłku, OPS przeprowadzał wizję lokalną remontowanego lub budowanego budynku mieszkalnego pod kątem rozliczenia dotychczas przyznanego zasiłku. Wszystkie decyzje w powyższych sprawach dotyczyły wnioskodawców, którzy byli właścicielami budynków mieszkalnych.

Trzech wnioskodawców odwołało się do SKO od decyzji dyrektora OPS. Do czasu zakończenia kontroli, w jednym przypadku SKO podtrzymało decyzję, a w pozostałych dwóch – nie zakończono postępowań.

9. W związku z wnioskami o wypłatę zasiłków celowych w kwocie od 20 tys. zł do 100 tys. zł, wielkość szkód ustalała komisja do spraw szacowania skutków klęsk żywiołowych, z udziałem trzech rzeczoznawców z listy wojewody świętokrzyskiego. W odniesieniu do objętych badaniem losowo wybranych 11 decyzji o przyznaniu ww. zasiłków opinie techniczne sporządzone były przez uprawnionych pracowników wojewódzkiego i powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego.

W przypadku wniosków o przyznanie zasiłków celowych w kwotach powyżej 100 tys. zł, operaty szacunkowe zniszczonych budynków opracowali dwaj rzeczoznawcy majątkowi posiadający uprawnienia do szacowania nieruchomości, wydane przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Pomimo, że nie byli oni umieszczeni na liście wojewody świętokrzyskiego, to fakt ten nie miał wpływu na prawidłowość wykonanych operatów.

10. W planie (po zmianach) przyjęto wydatkowanie przez OPS w Dziale 852 - *Pomoc społeczna*, rozdziale 85278 *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych* paragrafie 2010 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom* kwoty 66.102 tys. zł. Powyższa kwota, zgodnie z decyzjami wojewody świętokrzyskiego przeznaczona była na wypłatę zasiłków celowych dla osób i rodzin z województwa świętokrzyskiego poszkodowanych w wyniku powodzi, która wystąpiła w maju i czerwcu 2010 r.

Ponadto, OPS otrzymał w dziale 852, rozdziale 85295 - *Pozostała działalność*, paragraf 2010 dotację celową w kwocie 42 tys. zł na zasiłki dla rolników.

W sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2010 r. OPS wykazał, że otrzymaną dotację celową zrealizowano w kwocie 66.100,9 tys. zł. Niewykorzystaną dotację w wysokości 1,1 tys. zł zwrócono na rachunek Urzędu Miejskiego w Sandomierzu w dniu 31 grudnia 2010 r. Dotację celową na zasiłki dla rolników w kwocie 42 tys. zł wykorzystano w całości.

Kontrolą objęto sposób przeniesienia z ewidencji księgowej danych do sprawozdań Rb – 50 za III i IV kwartał 2010 r. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w wyżej wymienionych sprawozdaniach były zgodne z ewidencją księgową i z kartami analitycznymi sporządzonymi za te okresy.

11. Dyrektor OPS, zarządzeniem z dnia 16 stycznia 2010 r., wprowadził procedury dotyczące kontroli zarządczej, w których określono zakres działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Wprowadzono także kodeks etyczny i sporządzono wykaz uregulowań wewnętrznych obowiązujących w OPS określających kontrolę zarządczą.

Obowiązujący w OPS system kontroli zarządczej zapewniał eliminowanie ryzyka występowania naruszeń dyscypliny finansów publicznych i nadużyć w wykorzystywaniu środków publicznych przeznaczonych na wypłatę zasiłków celowych poszkodowanym w wyniku powodzi w 2010 r.

12. Dyrektor OPS zarządzeniem nr OPS/0152/10/2007 z dnia 3 marca 2007 r., wprowadził *Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w OPS w Sandomierzu*. Z prowadzonego w OPS rejestru skarg i wniosków wynika, że bezpośrednio do wpłynęły skargi na działalność związaną z usuwaniem skutków powodzi w 2010 r. Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli (w trybie art. 29 pkt f ustawy o NIK) od burmistrza miasta Sandomierz wynikało, że także do Urzędu Miasta nie wpłynęła w 2010 r. żadna skarga w zakresie objętym kontrolą.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

* * *

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

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń zostaną one rozpatrzone przez właściwą komisję NIK.