



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 20 maja 2011 r.

**Pan
Alojzy Parys
Wójt Gminy Cisek**

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

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 Opolu przeprowadziła w Gminie Cisek² kontrolę udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.

W związku z kontrolami przeprowadzonymi w Urzędzie Gminy oraz w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Cisku³, których wyniki przedstawione zostały w protokołach podpisanych odpowiednio w dniu 26 kwietnia 2011 r. przez Pana Wójta oraz w dniu 4 maja 2011 r. przez Panią Kierownik GOPS, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu Gminy polegające na określeniu i oszacowaniu wielkości strat powstałych w wyniku powodzi oraz udzieleniu niezbędnej pomocy poszkodowanym, natomiast negatywnie ocenia przyznawanie i rozliczanie pomocy w formie zasiłków celowych w wysokości do 20 tys. zł i od 20 tys. do 100 tys. zł.

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

² Dalej: Gmina

³ Dalej: GOPS

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, pozytywnie ocenia działania podjęte w celu zinventaryzowania i oszacowania start powstałych w wyniku powodzi oraz udzielenia niezbędnej pomocy poszkodowanym w wysokości do 6 tys. zł., jak również udzielanie pomocy w formie zasiłku powodziowego na cele edukacyjne⁴.

1.1. Po wystąpieniu 17 maja 2010 r. powodzi na terenie Gminy, Wójt Gminy bez zwłoki (w ciągu 17 dni) ustalił obszar 3 310 ha objęty powodzią, stanowiący 46,7% ogólnej powierzchni Gminy, jak również liczbę 1091 budynków dotkniętych skutkami powodzi. GOPS (będący jednostką organizacyjną Gminy) ustalił natomiast ostateczną liczbę osób uprawnionych do otrzymania zasiłku stanowiącego niezbędną pomoc dla poszkodowanych w wysokości do 6 tys. zł i wypłacił zasiłki z tego tytułu łącznie 913 osobom. Zasiłki te wypłacone zostały zgodnie z zasadami określonymi w *Regulaminie w sprawie wypłaty zasiłków, tzw. powodziowych* opracowanym przez kierownika GOPS i zatwierdzonym zarządzeniem nr 2/2010 Wójta Gminy z dnia 28 maja 2010 r.

Na podstawie wniosków Wójta Gminy, Wojewoda Opolski przekazał w 2010 r. na pomoc poszkodowanym środki finansowe z budżetu państwa w wysokości 15 013 tys. zł⁵. Gmina otrzymała na ten cel również dotację z budżetu Samorządu Województwa Opolskiego w wysokości 479 tys. zł oraz w formie darowizn: 150 tys. zł od pięciu jednostek samorządu terytorialnego i 31 tys. zł od osób fizycznych. Środki te zostały przekazane do GOPS celem rozdysponowania osobom poszkodowanym w formie zasiłków.

Na dzień 31 grudnia 2010 r. Urząd Gminy ze środków przekazanych przez Wojewodę Opolskiego wydatkował łącznie 14 651 tys. zł, tj. 97,6% kwoty otrzymanej. Niewykorzystane środki (z powodu utrudnień w usuwaniu skutków powodzi) w wysokości 362,2 tys. zł Urząd terminowo zwrócił na rachunek Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Na 2011 r. Gmina zapotrzebowała kwotę 1 589 tys. zł⁶ na wypłatę zasiłków w ramach pomocy niewykorzystanej w 2010 r. oraz na realizację wniosków złożonych przez poszkodowanych w 2011 r.

⁴ Dalej: zasiłek powodziowy

⁵ zasiłki do 6 tys. zł - 4 290 tys. zł.; zasiłki do 20 tys. zł - 7 230 tys. zł; zasiłki od 20 do 100 tys. zł - 2 566 tys. zł; na zasiłki wspierające rodziny rolnicze - 338 tys. zł oraz na zasiłki edukacyjne - 528 tys. zł. Kwotę 61 tys. zł przeznaczono na pokrycie kosztów wycen kosztorysowych.

⁶ Zasiłki do 20 tys. zł – 447 265 zł i od 20 do 100 tys. zł – 1 141 792 zł

1.2 W 2010 r. Wojewoda Opolski przekazał Gminie dotację w kwocie 528 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę zasiłku powodziowego 528 uczniom. Urząd, po dokonaniu weryfikacji złożonych wniosków, ustalił ostateczną liczbę uprawnionych i wypłacił 495 uczniom z rodzin poszkodowanych w powodzi zasiłki w łącznej kwocie 495 tys. zł. Niewykorzystane środki w wysokości 33 tys. zł zostały terminowo zwrócone na rachunek Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Kontrola próby 20 spraw wykazała, że zasiłek edukacyjny przyznano osobom spełniającym wymogi § 8 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 2010 r. w *sprawie udzielania pomocy finansowej uczniom*⁷.

1.3. Gmina prawidłowo wykorzystwała dotacje z budżetu państwa w kwocie 57,2 tys. zł na sfinansowanie kosztów wycen szkód w budynkach i lokalach mieszkalnych uszkodzonych przez powódź. Stosownie do zasad z dnia 21 czerwca 2010 r. określonych przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu, wysokość wynagrodzenia wypłaconego rzeczoznawcom za sporządzenie każdej wyceny nie przekraczała 600 zł.

1.4 Ewidencja środków dotacji otrzymanych przez Gminę była prowadzona rzetelnie, a klasyfikacja dochodów i wydatków była dokonywana zgodnie z informacjami przekazywanym w tym zakresie przez Wojewodę Opolskiego. Wójt Gminy, zgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości Urzędu Gminy, przekazywał do GOPS środki finansowe na wypłatę pomocy dla poszkodowanych w powodzi bez zbędnej zwłoki.

2. NIK, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, negatywnie ocenia przyznawanie i rozliczanie pomocy w formie zasiłków celowych w wysokości do 20 tys. zł i od 20 tys. do 100 tys. zł osobom i rodzinom poszkodowanym w czasie powodzi, w wyniku czego środki te wydatkowano niegospodarnie.

2.1 Zadania w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym, zgodnie ze statutem Gminy, Wójt realizował poprzez GOPS. W okresie od 7 lipca do 30 września 2010 r., Wójt, uznając realizację ww. zadania za opieszłą i niewłaściwą cofnął upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych zatrudnionemu na podstawie mianowania kierownikowi GOPS i powierzył mu na ten okres wykonywanie obowiązków pracownika socjalnego. W ocenie NIK działanie to było nielegalne w świetle art. 21 ustawy z 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*⁸, gdyż zakresem podmiotowym regulacji zawartej w tym przepisie objęci są tylko i wyłącznie pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, a nie pracownicy mianowani. Powyższe wynika z treści przywołanego przepisu, jak również

⁷ Dz. U. Nr 95, po. 612 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458

z komentarza do art. 21 ww. ustawy⁹. W związku z cofnięciem kierownikowi GOPS ww. upoważnień, Wójt zadania te wykonywał samodzielnie.

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. Wójt wydał 530 decyzji o przyznaniu zasiłków celowych do 20 tys. zł na łączną kwotę 7 051 566 zł oraz 65 decyzji o przyznaniu ww. zasiłków w wysokości od 20 tys. zł do 100 tys. zł na łączną kwotę 3 665 751 zł.

2.2. W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie oraz w GOPS stwierdzono, że Wójt Gminy nie zapewnił rzetelnej weryfikacji faktur za towary i usługi, przedkładanych do rozliczenia wydatków poniesionych przez osoby, którym przyznano zasiłki celowe.

Wysokość zasiłków celowych przyznanych na podstawie wszystkich 530 decyzji o udzieleniu pomocy do 20 tys. zł, została określona w oparciu o szacunkowe kosztorysy przedłożone przez wnioskodawców, które przed wydaniem decyzji zostały zweryfikowane przez komisje powołane przez Wójta. W ww. decyzjach, na osobę której przyznano pomoc każdorazowo nakładano obowiązek przedłożenia faktur lub rachunków potwierdzających poniesienie wydatków zgodnych z kosztorysem, zastrzegając jednocześnie, że organ uchyli decyzję w przypadku nie dopełnienia przez stronę ww. warunku.

Kontrola w GOPS wykazała, że osoby wskazane przez Wójta Gminy jako odpowiedzialne za weryfikację przedkładanych dokumentów (tj. osoby z którymi Gmina zawarła umowę na weryfikację realizacji robót remontowych usuwających skutki powodzi oraz pracownicy GOPS) w rzeczywistości nie weryfikowały wartości oraz rodzaju zakupionych materiałów wyszczególnionych na fakturach i rachunkach w odniesieniu do poszczególnych pozycji kosztorysu. Jak ustalono, osoby te dokonywały jedynie sprawdzenia wykonania robót budowlanych, spisując na tę okoliczność notatką służbową. Badanie kontrolne prowadzone na próbie 15 spośród 530 decyzji o udzieleniu pomocy w wysokości do 20 tys. zł i 5 spośród 65 decyzji o udzieleniu pomocy od 20 do 100 tys. zł wykazało, że uznawano za uprawnione wydatki, które zostały poniesione na zakup materiałów i usług nie przewidzianych w tych kosztorysach, jak również wydatki, których wartość przekraczała kwoty w nich określone. I tak przykładowo, w dokumentacji wydatków poniesionych na cel określony w decyzji nr 91/2010 przedłożono do rozliczenia m.in. faktury: nr 41/2010, poz. 5 za układanie paneli podłogowych w kwocie 987,37 zł, fakturę 8065/2010, poz. 3 za zakup paneli podłogowych na kwotę 126,39 zł, nr 8565/2010 poz. 3 i 4 za zakup paneli podłogowych na kwotę 84,39 zł i nr 81767/8065/2010 poz. 3 za zakup paneli podłogowych na kwotę 294,91 zł, a w szacunkowym kosztorysie zakupu i montażu paneli nie przewidziano, w decyzji

⁹ Komentarz do art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych W. Drobny, M. Mazurek, P. Zuzankiewicz – Oficyna 2010, stan prawny na 01.07.2010 r.

478/2010 - przedłożono m.in. fakturę: nr 8725983 dokumentującą zakup kotła stalowego za kwotę 6 540,36 zł, która została w całości zaakceptowana, a w kosztorysie wykazano wartość kotła stalowego w kwocie 4 200 zł, w decyzji 28/2010 przedłożono m.in. fakturę za zakup drzwi na indywidualne zamówienie w kwocie 10 000 zł, podczas gdy w kosztorysie takiej pozycji nie wykazano. W jednym przypadku stwierdzono również, iż część mieszkalna budynku zalana była na wysokość 10 cm, a do rozliczenia przedłożono fakturę za zakup więźby dachowej w kwocie 1 178,20 zł pomimo, że w kosztorysie takiej pozycji nie wykazano.

W odniesieniu do zasiłków, których wartość przekraczała 20 tys. zł, przykładowo w dokumentacji wydatków poniesionych na cel określony w decyzji nr KŻ/27/2010 przedłożono do rozliczenia m.in. faktury nr: 9/2010 i 13/2010 za osuszanie budynku w łącznej kwocie 2 342,40 zł podczas gdy w kosztorysie brak było takiej pozycji, oraz fakturę nr 10V/VS na docieplenie budynku w kwocie 9 416,00 zł, gdy w kosztorysie na powyższe ustalono kwotę 2 938,32 zł.

Łączna kwota zasiłków celowych w badanej próbie wynosiła 640 901,00 zł, natomiast wartość materiałów i usług, które nie były ujęte w kosztorysach lub zostały przedłożone do rozliczenia w kwotach wyższych od kosztorysowych, a pomimo tego nie zostały zakwestionowane, wynosiła 77 019,63 zł (12 %).

Wójt Gminy wyjaśnił, że umowy na weryfikację realizacji robót remontowych usuwających skutki powodzi, zobowiązywały zleceniobiorców do weryfikacji faktur wspólnie z pracownikami GOPS i nie sprawdzał czy faktury przedkładane do rozliczenia były rzetelnie zweryfikowane. W toku kontroli stwierdzono tymczasem, że z dosłownego brzmienia zapisów zawartych umów wynika, że przedmiotem tych umów była weryfikacja realizacji robót remontowych, a nie weryfikacja wartości oraz rodzaju zakupionych materiałów wyszczególnionych na fakturach i rachunkach w odniesieniu do poszczególnych pozycji kosztorysu przywołanego w decyzji o przyznaniu zasiłku.

2.3. Kontrola wykazała ponadto, że w Urzędzie nie ewidencjonowano dat wpływu wniosków o pomoc w formie zasiłków celowych, co uniemożliwiało prawidłowe określenie daty wszczęcia poszczególnych postępowań administracyjnych. W powyższym zakresie ograniczono się do wpisywania na przekazanych przez Urząd do GOPS wnioskach jako datę wpływu, daty sporządzenia wniosku. Brak właściwego ewidencjonowania składanych wniosków o zasiłki celowe Wójt Gminy wyjaśnił nawałem spraw związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym. Kontrola postępowań prowadzonych w związku ze złożeniem trzech spośród 530 wniosków wykazała, że nie zachowano terminów do załatwienia spraw

określonych w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰, jak również nie wykonywano obowiązków wynikających z art. 36 ww. ustawy zawiadomienia strony o przyczynie zwłoki i o terminie załatwienia spraw;

2.4. Wójt Gminy nie wykonał obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 2 pkt. 2 lit. b ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r.¹¹, tj. nie opracował i nie przedłożył staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego

3. Najwyższa Izba Kontroli uwzględniając kryterium legalności i rzetelności negatywnie ocenia, sprawowanie kontroli zarządczej w zakresie wykorzystania środków przeznaczonych na pomoc poszkodowanym.

Wójt Gminy nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 69 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹². Obowiązujące w tym zakresie zarządzenie nr 39/10 Wójta Gminy z 2 sierpnia 2010 r. *w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Cisek i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasad jej koordynacji*, w ocenie NIK określało mechanizmy umożliwiające zmniejszenie ryzyka niewłaściwego gospodarowania środkami publicznymi, lecz w rzeczywistości nie było realizowane (brak było planów kontroli, protokołów kontroli oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za 2010 r.). Odpowiedzialny za organizację i koordynację kontroli zarządczej Sekretarz Gminy wyjaśnił, że przyczyną zaniechania realizacji zadań określonych w ww. zarządzeniu był natłok obowiązków służbowych. Również Wójt wyjaśnił powyższe trudną sytuacją powodziową i nawałem pracy związanej z likwidacją jej skutków, jak również brakami kadrowymi.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Dokonanie rzetelnego rozliczenia pomocy udzielonej poszkodowanym w wysokości do 20 tys. zł i od 20 do 100 tys. zł poprzez weryfikację przedłożonych do rozliczenia faktur z kosztorysami.**
- 2. Opracowanie i przedłożenie staroście do zatwierdzenia Planu Zarządzania Kryzysowego.**
- 3. Zapewnienie realizacji obowiązków w zakresie kontroli zarządczej.**

¹⁰ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz.1071 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, 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, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Opolu 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.