



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 2 czerwca 2011 r.

**Pan Kazimierz Putyra
Burmistrz Miasta i Gminy
Jelcz-Laskowice**

P/11/176
LWR-4101-01-03/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice (zwany dalej „Urzędem”) 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 5 maja 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ustawy o NIK - przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia udzielanie pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r. w Gminie Jelcz-Laskowice w zakresie zadań wykonywanych przez Urząd.

I. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia działania podjęte dla zinventaryzowania strat i ustalenia zakresu niezbędnej pomocy.

I.1. Na terenie Gminy Jelcz-Laskowice powódź rozpoczęła się w dniu 21 maja 2010 r., zaś odwołanie alarmu powodziowego nastąpiło 11 czerwca 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag co do sposobu informowania osób poszkodowanych przez powódź o przysługujących im uprawnieniach w zakresie pomocy społecznej.

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

I.2. Gminny Plan Zarządzania Kryzysowego dla Jelcza-Laskowic nie zawierał zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód w mieniu osób prywatnych, co kolidowało z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit i ustawy o zarządzaniu kryzysowym². Według tego przepisu gminny plan zarządzania kryzysowego powinien obejmować zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania wszystkich szkód. Spowodowało to konieczność określenia w czasie trwania powodzi sposobu oceny strat w gospodarstwach domowych, co nastąpiło 26 maja 2010 r. w formie zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie przy tym ocenia niezwłoczne przeprowadzenie wstępnej oceny strat powstałych w związku z wystąpieniem powodzi, która w budynkach mieszkalnych została przeprowadzona w okresie od 1 do 24 czerwca 2010 r.

I.3. Gmina Jelcz-Laskowice zawarła umowę w sprawie wyceny szkód spowodowanych przez powódź w budynkach mieszkalnych już w dniu 15 czerwca 2010 r. Zryczałtowane wynagrodzenie za sporządzenie jednej wyceny zostało określone w wysokości 793 zł, terminem realizacji umowy był 25 lipca 2010 r., zaś wycen dokonywało trzech rzeczoznawców majątkowych. Poniesione łącznie wydatki na ten cel wyniosły 74.542 zł, z czego kwota 72.970 zł została sfinansowana z budżetu państwa.

I.3.1. W ocenie NIK, termin wykonania wyceny szkód, określony w powyższej umowie na 40 dni, stwarzał istotne ryzyko przekroczenia miesięcznego terminu wydania decyzji w sprawie zasiłku celowego na remont budynku. Wskazać przy tym należy, że w wyniku równoległe przeprowadzonej kontroli Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach stwierdzono, że w przypadku 32 postępowań (tj. 39% badanej próby³) decyzje w sprawie zasiłków celowych zostały wydane z naruszeniem jednomiesięcznego terminu załatwiania spraw, określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz w art. 4 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.⁵

I.3.2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że rozpoznanie zakresu uzasadnionego zapotrzebowania na pomoc nie było rzetelne, na co wskazuje dokonanie wyceny szkód

² Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)

³ Próba 83 decyzji w sprawie zasiłków podstawowych, na remont budynków oraz dla rodzin rolniczych.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

⁵ Ustawa z dnia ustawy z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.)

w czterech budynkach, przed ustaleniem w postępowaniu administracyjnym⁶, iż właściciele tych budynków nie byli uprawnieni do otrzymania pomocy społecznej w formie zasiłków celowych na remont budynków mieszkalnych. W trzech przypadkach właściciele powyższych budynków nie prowadzili w nich swoich gospodarstw domowych (z czego w dwóch budynkach trwały roboty budowlane), zaś w jednym przypadku wnioskujący nie miał tytułu prawnego do budynku. Dlatego też jako niegospodarne Izba ocenia dokonanie kosztem 3.172 zł. wyceny szkód wyrządzonych w tych budynkach.

I.3.3. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że od rzeczoznawcy majątkowego nie dochodzą kary umownej przewidzianej w przypadku nieterminowej realizacji umowy w kwocie 372,71 zł mimo, że wyceny szkód w trzydziestu budynkach zostały dostarczone do Urzędu z jednodniowym opóźnieniem.

W ocenie NIK uzasadnioną przyczyną zwłoki w przedłożeniu wycen szkód nie mogło być późne udostępnienie dokumentów potwierdzających prawo własności nieruchomości przez właścicieli tych nieruchomości. Odpowiedzialność za niezwłoczne przedłożenie rzeczoznawcy majątkowemu dokumentów potwierdzających prawo własności nieruchomości, umożliwiające terminowe sporządzenie wycen, nie leżała po stronie beneficjentów tychże wycen, lecz po stronie pracowników Urzędu. Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 1c i 7a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁷ niezbędne dane w powyższym zakresie powinna zawierać ewidencja podatkowa nieruchomości, prowadzona przez Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice.

I.3.4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieterminową zapłatę faktury wystawionej przez rzeczoznawcę majątkowego w kwocie 3.172 zł. Wzmiankowaną fakturę Urząd otrzymał 5 października 2010 r., a zapłaty dokonał dopiero 29 grudnia tegoż roku pomimo, że zgodnie z § 5 umowy w sprawie wyceny szkód spowodowanych przez powódź w budynkach mieszkalnych, zapłata wynagrodzenia winna nastąpić w terminie 14 dni od otrzymania faktury, tj. do 19 października 2010 r. Było to sprzeczne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych⁸ zobowiązującym do dokonywania wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i w przypadku wystąpienia wykonawcy z roszczeniem – mogło spowodować obciążenie budżetu gminy odsetkami za nieterminową płatność.

⁶ Prowadzonym przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach

⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

I.4. Powierając dokonanie wycen kosztorysowych nie ograniczono zakresu będących przedmiotem wycen nakładów koniecznych do usunięcia szkód wyłącznie do części budynków, w których poszkodowani prowadzili gospodarstwa domowe, co nie eliminowało uwzględnienia nakładów na usunięcie szkód w pomieszczeniach piwnic. Nie zalecono też obejmowania szacowanymi nakładami najtańszych standardowych materiałów budowlanych, zwłaszcza na wykonywanie posadzek. Kolidowało to z zasadą zaspokajania z pomocy społecznej tylko niezbędnych potrzeb określoną w art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁹, do których zdaniem NIK trudno zaliczyć wydatki na droższe od standardowych materiały budowlane albo wydatki na usuwanie skutków powodzi w pomieszczeniach nie służących do prowadzenia gospodarstw domowych. Zdaniem NIK stworzyło to ryzyko, iż ustalane na podstawie zleconych wycen kosztorysowych zasiłki celowe na remonty budynków mieszkalnych mogły obejmować również cele niewymagające pomocy społecznej.

Z drugiej natomiast strony w umowie powierzającej wyceny szkód spowodowanych przez powódź w budynkach mieszkalnych nie zobowiązano rzeczoznawców majątkowych do ich sporządzenia z uwzględnieniem opodatkowania pośredniego materiałów i robót budowlanych. Tym samym określone w tych wycenach nakłady na usunięcie strat powodziowych bez VAT, nie uwzględniały rzeczywistych kosztów remontów lub odbudowy budynków ponoszonych przez poszkodowanych z uwzględnieniem podatku VAT.

I.5. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do sposobu informowania Wojewody Dolnośląskiego o potrzebach Gminy na dotacje na pomoc osobom poszkodowanym przez powódź w 2010 r. Już w 4 dniu powodzi, tj. 25 maja 2010 r. przekazana została informacja o potrzebach w zakresie podstawowych zasiłków do 6 tys. zł, zaś 17 czerwca 2010 r. przekazano informację o szacowanej kwocie środków, niezbędnych do wypłaty zasiłków na remonty lub odbudowę budynków mieszkalnych. W efekcie, w dniu 27 maja 2010 r. Gmina otrzymała środki na wypłatę zasiłków celowych w kwocie 864 tys. zł, zaś 21 i 23 czerwca – dotację w kwocie 5.000 tys. zł, umożliwiającą wypłatę zasiłków celowych na remont budynków mieszkalnych.

II. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wykorzystanie środków pomocowych przeznaczonych dla powodzian.

II.1. Na wypłatę zasiłków celowych na pomoc dla 170 osób lub rodzin, które poniosły straty w gospodarstwach domowych i znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji, w której nie

⁹ ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)

mogły zaspokoić niezbędnych potrzeb życiowych w oparciu o posiadane środki własne (tzw. zasiłki do 6 tys. zł) – wypłacono z dotacji budżetu państwa na 2010 r. - 803,5 tys. zł.

Do otrzymania zasiłków celowych na remont lub odbudowę budynków, albo lokali mieszkalnych uprawnionych było łącznie 127 osób, w tym 87 po wcześniejszym wykonaniu wycen kosztorysowych (w kwocie powyżej 20 tys. zł). Wymienionym poszkodowanym wypłacono ostatecznie zasiłki celowe w łącznej kwocie 7.705,7 tys. zł, z czego – 7.048,1 tys. zł – w związku ze szkodami w budynkach mieszkalnych przekraczających 20 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 341.717,23 zł zostały zwrócone terminowo do budżetu państwa. Według stanu na koniec 2010 r. szkody zostały usunięte w 109 budynkach mieszkalnych, w tym w 72 budynkach, w których szacunkowa wartość szkód przekraczała 20 tys. zł.

II.2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działań Urzędu w zakresie dotyczącym wykorzystania 40 tys. zł dotacji na pomoc poszkodowanym w czasie powodzi, przekazanych przez gminy Bolesławiec i Wronki na podstawie umów zawartych z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Środki te zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem określonym w wymienionych umowach. Zakupiono z nich 38 sztuk sprzętu gospodarstwa domowego, które rozdzielił poszkodowanym Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach.

II.3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia nieprzekazanie zasiłku powodziowego na cele edukacyjne wszystkim uprawnionym osobom. W wyniku kontroli stwierdzono, że takiej pomocy, w łącznej kwocie 10 tys. zł, nie uzyskało dziesięć uprawnionych osób. Powodziowe zasiłki edukacyjne zostały przekazane bowiem 65 osobom, w imieniu których zostały złożone podania o przyznanie zasiłku. Tymczasem zgodnie z przepisami § 8 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie wypłaty zasiłku na cele edukacyjne¹⁰ Pan Burmistrz winien wypłacić zasiłki na podstawie listy uczniów uprawnionych do otrzymania zasiłku powodziowego, sporządzonej na podstawie dostępnej dokumentacji, a nie podań, których poszkodowani w ogóle nie mieli obowiązku składać w Urzędzie Miasta i Gminy w Jelczu-Laskowice.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia również długość okresu, jaki był potrzebny do przeprowadzenia wypłat powyższych zasiłków. I tak w trzech przypadkach, od wydania

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne (Dz.U. Nr 95, poz. 612 ze zm.)

decyzji w sprawie zasiłku celowego, do wypłaty powodziowego zasiłku edukacyjnego upłynęło ponad 4 miesiące, w trzech przypadkach – upłynęło ponad 3 miesiące, zaś w pozostałych pięćdziesięciu ośmiu przypadkach – upłynęło ponad 2 miesiące.

II.4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ewidencję księgową dochodów i wydatków związanych z pomocą dla osób poszkodowanych w czasie powodzi w 2010 r. W szczególności środki te były ujmowane w planie finansowym, w podziale wynikającym z klasyfikacji budżetowej. Ewidencja księgowa umożliwiała sporządzanie obowiązujących sprawozdań budżetowych.

III. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej nad szacowaniem szkód i wykorzystywaniem przyznanych środków.

Istniejące w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej nie doprowadziły do uniknięcia zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości, przede wszystkim dotyczących sposobu określenia szkód spowodowanych przez powódź w budynkach mieszkalnych, stworzenia ryzyka opóźnienia wypłat zasiłków celowych na remonty budynków mieszkalnych, szacowania szkód w budynkach, których właściciele i użytkownicy nie kwalifikowali się do otrzymania zasiłków celowych na ich remont, niedochodzenia kary umownej za zwłokę w przekazaniu wycen szkód w trzydziestu budynkach oraz nie przekazania zasiłku powodziowego na cele edukacyjne wszystkim uprawnionym.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Wypłatę powodziowych zasiłków edukacyjnych wszystkim uprawnionym.**
- 2) Dostosowanie Gminnego Planu Zarządzania Kryzysowego do wymogów określonych w przepisach powszechnie obowiązujących.**
- 3) Usprawnienie kontroli zarządczej w Urzędzie.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie 30 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury 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 wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.