



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 2 czerwca 2011 r.

**Pan
Edward Rak
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Bogatyni**

LWR-4101-01-04/2011
P/11/176

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Ośrodku Pomocy Społecznej w Bogatyni (zwanym dalej „OPS” lub „Ośrodkiem”) kontrolę w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Kierownikowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działania podjęte dla udzielenia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku powodzi.

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

I.1. Powódź w mieście i gminie Bogatynia wystąpiła 7 sierpnia 2010 r. (sobota). W różnym stopniu dotknęła swym działaniem 1.180 rodzin, w tym 888 rodzin zamieszkujących w mieście Bogatynia oraz 292 rodziny zamieszkujące w 7 sołectwach, tj. 153 rodziny w Porajowie, 81 w Sieniawce, 42 w Opolnie Zdroju, 8 w Kowaczowie, 4 w Krzewinie, 3 w Jasnej Górze i 1 rodzinę w Posadzie. Łącznie w wyniku powodzi ucierpiały 3.293 osoby, co stanowiło 13,2% ogólnej liczby mieszkańców Gminy Bogatynia.

I.2. Przyjmowanie wniosków o przyznanie pomocy dla osób lub rodzin, które poniosły w wyniku powodzi 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 (na tzw. zasiłki do 6 tys. zł) Ośrodek rozpoczął w poniedziałek dnia 9 sierpnia 2010 r., czyli 2 dni po przejściu fali kulminacyjnej. W pracach związanych z przyjmowaniem przedmiotowych wniosków oraz w pełnieniu dyżurów w punktach przyjmowania takich wniosków uczestniczyli wszyscy pracownicy Ośrodka realizujący zadania z zakresu pomocy środowiskowej i świadczeń, w liczbie 18.

Wyплаты pierwszych 214 zasiłków w kwocie 1.220,0 tys. zł dokonano natomiast 11 sierpnia 2010 r., 4 dni od daty przejścia żywiołu. Do 30 sierpnia (w okresie do 21 dni od daty zaistnienia powodzi) przygotowano niezbędną dokumentację do wypłaty 1.001 zasiłków na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych powodzian. Z wnioskami w sprawie przyznania pomocy w postaci przedmiotowych zasiłków wystąpiło w 2010 r. ogółem 1230 osób, którym przyznano 1154 zasiłków celowych w łącznej kwocie 4.321,2 tys. zł. Pierwotnie odmówiono przyznania zasiłków 76 osobom, u których przeprowadzone wywiady środowiskowe nie potwierdziły wystąpienia szkód powodziowych.

Odwołania od decyzji w sprawach przedmiotowych zasiłków celowych złożyło 80 wnioskodawców, w tym 78 do wysokości przyznanych zasiłków, a 2 kwestionując zasadność odmowy przyznania zasiłków. Ośrodek działając na podstawie art. 132 kodeksu postępowania administracyjnego rozpatrzył na korzyść odwołujących się 52 odwołania, dokonując zwiększenia kwot przyznanych pierwotnie 50 zasiłków (o 114,9 tys. zł) oraz przyznając 2 zasiłki (w łącznej kwocie 6,0 tys. zł). Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, któremu przekazano 28 odwołań, utrzymało w mocy 16 zaskarżonych decyzji i uchyliło 12 decyzji Ośrodka przekazując sprawy do ponownego rozpatrzenia. W wyniku ponownego rozpatrzenia przedmiotowych spraw zwiększono kwotę przyznanych zasiłków o 7,1 tys. zł. Przytoczony powyżej stan rozstrzygania spraw objętych odwołaniami wskazuje zatem, iż w ponad 5,5% pierwotnie wydanych decyzji w sprawach pomocy dla osób lub rodzin, które poniosły w wyniku powodzi straty w gospodarstwach domowych, nie trafnie określono wysokość tych zasiłków. W ocenie Izby wpływ na ten stan rzeczy miała presja wynikająca z okoliczności wynikających z powodzi, zwłaszcza konieczność załatwienia wielu spraw w krótkim okresie czasu.

Po uwzględnieniu decyzji podjętych w wyniku odwołań, spośród 1.156 osób lub rodzin, którym udzielono przedmiotowej pomocy, 566 (49,0%) otrzymało pomoc w wysokości od 5.001 zł do 6.000 zł, 220 (19,0%) w wysokości od 1001 zł do 5.000 zł, a 370 (32,0%) otrzymało zasiłki w kwocie do 1.000 zł. Zdaniem NIK wymienione zasiłki, wypłacone ostatecznie w łącznej kwocie 4.449,2 tys. zł., umożliwiły przezwycięzenie trudnej sytuacji życiowej powodzian bezpośrednio po powodzi.

Analiza postępowań, na podstawie których udzielono w/w zasiłków, wykazała rzetelne dokumentowanie potrzeb osób poszkodowanych przez żywioł, między innymi w wyniku przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Przyznanie świadczenia następowało na podstawie art. 40 ustawy o pomocy społecznej, w formie decyzji administracyjnej.

I.3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania zapewniające 35 rodzinom rolniczym, w których gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź pomoc w formie stosownych zasiłków w łącznej kwocie 70,7 tys. zł. W postępowaniach w sprawie tych zasiłków

uwzględniono bowiem zarówno przepisy ustawy o pomocy społecznej, jak i rozporządzenia 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.¹

I.4. Wnioski w sprawie pomocy finansowej na remont lub odbudowę zniszczonych lub uszkodzonych budynków lub lokali mieszkalnych w 2010 r. złożyło 626 właścicieli takich domów albo właścicieli lub najemców lokali mieszkalnych. Z powyższej grupy 399 wnioskodawców zakwalifikowanych zostało do otrzymania zasiłków w wysokości do 20 tys. zł, 181 do zasiłku w wysokości do 100 tys. zł i 46 do zasiłku w wysokości do 300 tys. zł. Łączne potrzeby w zakresie pomocy na dofinansowanie remontów lub odbudowy zniszczonych lub uszkodzonych lokali mieszkalnych oszacowane zostały na kwotę 35.102,2 tys. zł.

W I kwartale 2011 r. do OPS wpłynęło 16 kolejnych wniosków w sprawie przyznania zasiłków celowych na remont lokali mieszkalnych, które nie zostały uszkodzone bezpośrednio przez powódź w sierpniu 2010 r. Wnioskodawcy ci utrzymywali, iż w wyniku powodzi z sierpnia 2010 r., zalane zostały piwnice i dolne kondygnacje ich budynków, co spowodowało szkody w ich lokalach mieszkalnych, które ujawniły się w 2011 r. Powyższe wnioski do czasu zakończenia kontroli nie zostały rozpoznane.

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

II.1. Obok zasiłków celowych do 6 tys. zł i zasiłków dla rodzin rolniczych w łącznej kwocie 5.519,9 tys. zł, Ośrodek do końca 2010 r. wydatkował na zasiłki celowych na remont i odbudowę budynków i lokali mieszkalnych 5.193,9 tys. zł, z pozyskanych na ten cel przez Gminę Bogatynia dotacji z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 6.536,9 tys. zł, tj. 79,5%.

Wymagane do przyznania zasiłków powyżej 20 tys. zł operaty szacunkowe określające nakłady niezbędne do usunięcia szkód powodziowych w lokalach i budynkach mieszkalnych, zostały sporządzone w wyniku zamówienia Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni w okresie od 24 listopada do 28 grudnia 2010 r. W konsekwencji tak odległego od chwili powodzi terminu sporządzenia tych operatów, jak również błędnej interpretacji przez pracowników Ośrodka przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² - jakoby pełne rozliczenie wszystkich udzielonych rat zasiłków winno nastąpić w roku budżetowym, w którym zasiłek został udzielony, do końca 2010 r. przyznano zaledwie 5 zasiłków powyżej 20,0 tys. zł, na 227 powodzian wnioskujących o taką pomoc. Nie udzielono również 39 zasiłków do 20,0 tys. zł, co stanowiło 9,8% złożonych przez powodzian wniosków w tym zakresie (399).

Wypłatę niezrealizowanych w 2010 r. zasiłków dla pozostałych rodzin w Gminie Bogatynia kontynuowano w I kwartale 2011 r. Do 30 marca 2011 r. na zasiłki przeznaczone na remont i

¹ Dz. U. Nr 132, poz. 889.

odbudowę wydatkowano łącznie 8.063,9 tys. zł, tj. 48,0% dotacji na ten cel przyznanych zgodnie z zapotrzebowaniem Gminy z budżetu państwa na 2011 r. (24.011,8 tys. zł), z tego na 26 zasiłków celowych do 20,0 tys. zł – 665,7 tys. zł, na 147 zasiłki celowe do 100,0 tys. zł – 6.048,7 tys. zł i na 20 zasiłków do 300,0 tys. zł - 1.349,5 tys. zł. Wg stanu na dzień 31 marca 2011 r., w odniesieniu do wniosków mieszkańców złożonych w 2010 r., do wypłaty pozostawało 13 zasiłków do 20,0 tys. zł (3,3%) oraz 55 zasiłków powyżej 20,0 tys. zł (22,2%).

II.2. Analiza 20 decyzji w sprawie przyznania zasiłków celowych na remont lub odbudowę lokali mieszkalnych wykazała, iż wszystkie zawierały m.in. uzasadnienie, ostateczny termin rozliczenia zasiłku, pouczenie o prawie odwołania się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, rygor natychmiastowej wykonalności.

Przewidywały wypłatę środków w transzach, przy czym uruchomienie następnej transzy uzależniono od rozliczenia poprzedniej, tj. po okazaniu rachunków i faktur za wykonane roboty budowlane usuwające skutki powodzi lub zakup materiałów niezbędnych do wykonania takich robót.

Zbadane decyzje w sprawie przyznawania zasiłków celowych w wysokości do 300 tys. zł wydano po upływie od 104 do 125 dni od daty złożenia wniosku poszkodowanych powodzią, a decyzje w sprawie przyznawania zasiłków celowych do 20 tys. zł po upływie od 17 do 90 dni. Zatem w postępowaniach o wszystkie zbadane decyzje do 300 tys. zł i w niektórych postępowaniach w sprawie zasiłków do 20 tys. zł nie zastosowano przepisów art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.³ zobowiązujących do załatwiania spraw związanych z usuwaniem skutków powodzi nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, czyli w przedmiotowych sprawach, od wpływu wniosków poszkodowanych o przyznanie zasiłku.

II.3. W ocenie NIK wysokość zasiłków na pomoc powodzią w zakresie usuwania skutków powodzi związanych z remontem lub odbudową zniszczonych budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych, których koszty odbudowy przekraczały 20 tys. zł ustalana była nierzetelnie. Określając wysokość tych zasiłków uwzględniano wprawdzie wysokość nakładów wynikającą z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, którą jednakże zwiększano o podatek VAT wg stawki 22% w 2010 r. i 23% w 2011 r. Tymczasem - stosownie do art. 41 ust. 2 i 12 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴ - stawka tego podatku do remontu, modernizacji lub przebudowy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, wynosiła, odpowiednio: 7% i 8%. Stosując zawyżone stawki podatku VAT w sposób nierzetelny zwiększono wysokość wypłaconych w 2010 r. zasiłków o kwotę 11,6 tys. zł, a w 2011 r. o 1.302,1 tys. zł.

III. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej nad ustalaniem zakresu niezbędnej pomocy,

² Dz.U. nr 157, poz. 1240.

³ Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

⁴ Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.

wykorzystywaniem przyznanych środków oraz dokonywaniem rozliczeń wypłaconych zasiłków.

III.1. Faktury i rachunki za wykonane roboty budowlane usuwające skutki powodzi lub zakup materiałów budowlanych niezbędnych do wykonania takich robót w wysokości odpowiadającej pełnym kwotom przyznanych zasiłków do końca marca 2011 r. przedłożyły 72 osoby, które otrzymały zasiłki celowe, w tym 69 do 20 tys. zł oraz 3 do 100 tys. zł. Ośrodek nie sprawdzał natomiast wykonanej odbudowy lub remontów w formie oględzin wykonanych prac.

NIK nie podziela zdania Pana Kierownika, wg którego Ośrodek nie może podjąć się kontroli prawidłowości wydatkowania przedmiotowych środków, albowiem nie zatrudnia pracowników mających kwalifikacje i uprawnienia do kontrolowania jakości i prawidłowości wykonywanych robót budowlanych. Do wykonania czynności sprawdzających prawidłowość wykorzystania przyznanych zasiłków celowych w formie wizji lokalnej na placu budowy, niezbędni byłiby fachowcy, którym według szacunków Pana Kierownika trzeba byłoby zapewnić dodatkowe wynagrodzenie rzędu 45 tys. zł – 50 tys. zł, a którą to kwotą na ten cel Ośrodek nie dysponuje. Izba podkreśla, że rozmiary udzielonej pomocy sprawiają, że rzetelna weryfikacja prawidłowości spożytkowania środków finansowych powinna uwzględniać także – w uzasadnionych przypadkach - przeprowadzenie wizji lokalnej w terenie.

III.2. Istniejące w Ośrodku mechanizmy kontroli zarządczej nie zapobiegły powstaniu zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości dotyczących m.in. ograniczenia wypłat w 2010 r. zasiłków na remont i odbudowę zniszczonych lub uszkodzonych budynków wymagających wyceny kosztorysowej, a nadto nierzetelnego ustalania zasiłków celowych dla powodzi na usuwanie skutków powodzi związanych z remontem lub odbudową budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych.

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

- 1. Zapewnienie bezzwłocznego dokonywania wypłat zasiłków celowych na remont lub odbudowę budynków lub lokali mieszkalnych dla osób zakwalifikowanych jako uprawnione do takich zasiłków.*
- 2. Rozpoznanie złożonych w 2011 r. wniosków o przyznanie zasiłków celowych na remont lokali mieszkalnych, których użytkownicy utrzymują, iż szkody w tych lokalach powstałe w wyniku powodzi z sierpnia 2010 r. ujawniły się w 2011 r.*
- 3. Zapewnienie rzetelnego ustalania wysokości zasiłków na usunięcie skutków powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych.*
- 4. Zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu kontroli prawidłowości wykorzystania środków przekazanych w ramach pomocy dla powodzi m.in. przeprowadzanie w uzasadnionych przypadkach oględzin wykonanych robót w celu udokumentowania prawidłowości wydatkowania środków z zasiłków celowych na odbudowę lub remont dotkniętych powodzią budynków lub lokali mieszkalnych.*
- 5. Wydawanie decyzji w sprawie usuwania skutków powodzi nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez zainteresowanych powodzi.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Kierownika o przedstawienie, 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 przyczynach 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 Warszawie 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.