



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 13 czerwca 2011 r.

**Pani
Iwona EKHard
Kierownik
Miejsko-Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Jelczu-Laskowicach**

LWR-4101-01-05/2011
P/11/176

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała działania Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach, zwanego dalej „Ośrodkiem”, w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.

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

Najwyższa Izba Kontroli w zakresie objętym kontrolą negatywnie ocenia działalność Ośrodka.

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

I.1. W wyniku powodzi, która w Gminie Jelcz-Laskowice rozpoczęła się w dniu 21 maja 2010 r. zalane zostały 172 gospodarstwa domowe. Izba pozytywnie ocenia oszacowanie strat

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

poniesionych przez mieszkańców Gminy, pierwotnie w oparciu o przeprowadzone wywiady środowiskowe oraz protokoły szacowania strat powodziowych, a w późniejszym okresie na podstawie wycen kosztorysowych, zleconych przez Urząd Miasta i Gminy Jelcz-Laskowice rzeczoznawcy majątkowemu, wyznaczonemu do takich wycen przez Wojewodę Dolnośląskiego. Izba nie wnosi uwag do określonych przez Ośrodek potrzeb mieszkańców Gminy Jelcz-Laskowice we wnioskach kierowanych do Wojewody Dolnośląskiego o dotacje z budżetu państwa na wypłatę zasiłków dla osób poszkodowanych w wyniku powodzi.

I.2. Na zasiłki 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) otrzymano w 2010 r. z budżetu państwa łącznie 864 tys. zł, z wnioskowanych 960 tys. zł. Z pozyskanych z budżetu państwa dotacji wykorzystano na wypłatę zasiłków dla 170 osób lub rodzin 803,5 tys. zł, tj. 93,0%.

Niepełne wykorzystanie środków dotacji, wynikało z weryfikacji potrzeb dokonywanej podczas wywiadów środowiskowych, a nadto ze zróżnicowania kwot wypłaconych zasiłków, w zależności od potrzeb i wielkości strat poniesionych w powodzi, co NIK ocenia pozytywnie. Zdaniem NIK wymienione zasiłki (z wyjątkiem jednego przyznanego osobie nieuprawnionej), umożliwiły przezwycięzenie trudnej sytuacji życiowej powodzian bezpośrednio po powodzi.

I.3. Na naprawę zniszczeń spowodowanych przez żywioł w 127 budynkach i lokalach mieszkalnych otrzymano z rezerw celowych budżetu państwa 7.984,9 tys. zł (z wnioskowanych 8.084,5 tys. zł). Z wymienionej kwoty dotacji, do końca 2010 r. wykorzystano 7.705,7 tys. zł (7.048,1 tys. zł na tzw. zasiłki powyżej 20 tys. zł -maksymalnie 100 tys. zł, dla ustalenia których wymagany był operat szacunkowy nakładów koniecznych do usunięcia szkód w uszkodzonych budynkach oraz 657,6 tys. zł na zasiłki do 20 tys. zł, dla których operat szacunkowy nie był wymagany). Choć wymienione zasiłki (łącznie z wymienionymi wcześniej do 6 tys. zł) nie we wszystkich przypadkach zapewniały pokrycie wszystkich szkód w mieniu mieszkańców, w 109 przypadkach przyczyniły się do usunięcia skutków powodzi w budynkach mieszkalnych jeszcze w 2010 r.², a w pozostałych 18 przypadkach budynki lub mieszkania były w trakcie remontu (3 na które przyznano zasiłek do 20 tys. zł oraz 15, na remont lub odbudowę których przyznano pomoc do 100 tys. zł).

² 37 na które przyznano pomoc do 20 tys. zł i 72 na które przyznano zasiłki do 100 tys. zł.

I.4. 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 Jelczu-Laskowicach z dnia 15 czerwca, w okresie do 26 lipca 2010 r. W konsekwencji 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 publicznych³ - jakoby pełne rozliczenie wszystkich wypłaconych rat zasiłków winno nastąpić w roku budżetowym ich wypłaty, w 2010 r. Ośrodek nie wykorzystał wszystkich pozyskanych dotacji na usunięcie szkód powodziowych w budynkach mieszkalnych. Choć decyzje przyznające kolejne transze zasiłków nie określały terminu ich rozliczenia, od poszkodowanych będących w trakcie usuwania szkód, w końcu grudnia 2010 r. bezpodstawnie zażądano zwrotu nie wydanych do tego czasu środków z wypłaconych im zasiłków. Za jedyną podstawę żądań zwrotu zasiłków, w pismach skierowanych w tej sprawie do poszkodowanych, Ośrodek wskazał przepisy art. 168 ust. 4 i 5 ww. ustawy o finansach publicznych, które w ogóle nie mają zastosowania do zasiłków dla powodzian. Regulują bowiem wykorzystanie dotacji o jakich mowa w art. 126 tej ustawy, a nie zasiłków przyznawanych na podstawie art. 40 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej. W ocenie NIK działanie takie mogło zdezorganizować proces usuwania szkód na przełomie 2010 r. oraz 2011 r.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż zwrócone w wyniku przedstawionego działania przez 7 powodzian zasiłki w wysokości 64,3 tys. zł, podobnie jak niewykorzystane w 2010 r. dotacje na zasiłki do 6 tys. zł w kwocie 60,5 tys. zł oraz na usuwanie skutków powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych w wysokości 214,9 tys. zł, zostały zwrócone do budżetu państwa przed upływem 2010 r.

I.5. Na uzupełniające wypłaty powodzianom nieprzekazanych w 2010 r. rat zasiłków oraz ponowną wypłatę zwróconych w grudniu 2010 r. kwot, w dniu 6 kwietnia 2011 r. Ośrodek otrzymał dotacje z budżetu państwa na 2011 r. w wysokości 466,7 tys. zł, pokrywające wszystkie udokumentowane przez Ośrodek potrzeby powodzian.

II. NIK negatywnie ocenia sposób wykorzystania środków finansowych na pomoc dla powodzian, a także pozyskania, rozdziału i ewidencjonowania pomocy rzeczowej.

II.1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydawane w Ośrodku decyzje o przyznaniu pomocy na usunięcie skutków powodzi w budynkach lub lokalach mieszkalnych wydane zostały nierzetelnie, gdyż stwarzały ryzyko

³ Dz.U. nr 157, poz. 1240.

utrudnienia lub uniemożliwienia rozliczenia powodzian z przyznanych im zasiłków. Wprawdzie we wszystkich decyzjach zobowiązano powodzian do rozliczenia fakturami poniesionych kosztów remontu lub odbudowy budynków albo lokali mieszkalnych, jednakże nie określono **terminu przedłożenia tych faktur**, co może, w przypadku zwłoki w ich przedkładaniu przez zainteresowanych, wręcz uniemożliwić egzekwowanie tego obowiązku, a w konsekwencji także dochodzenie zwrotu niewykorzystanych lub niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystanych zasiłków. Wprawdzie mimo wzmiankowanej wady decyzji, 109 poszkodowanych, tj. ponad 85% korzystających z zasiłków na usunięcie skutków powodzi w budynkach mieszkalnych przedłożyło do rozliczenia faktury dokumentujące wydatki z przyznanych zasiłków, jednakże niespełna 15% pozostałych poszkodowanych korzystających z tego zasiłku może zwlekać z wykonaniem tego obowiązku.

II.2. Podczas trwania kontroli zbadano 116 postępowań, w wyniku których przyznano lub odmówiono udzielenia 55 osobom lub rodzinom pomocy do 6 tys. zł lub pomocy na usunięcie skutków powodzi w budynkach albo lokalach mieszkalnych lub zasiłków przeznaczonych dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź. W wyniku tego badania ujawniono następujące nieprawidłowości:

II.2.1. Spośród 39 wniosków o przyznanie zasiłku na remont lub odbudowę uszkodzonych budynków lub lokali mieszkalnych 23, tj. 59,9% rozpatrzono z przekroczeniem jednomiesięcznego terminu załatwiania spraw, określonego w art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.⁵, na co obok przyczyn leżących po stronie Ośrodka wpłynął również termin zamówienia przez Urząd Miasta i Gminy w Jelczu-Laskowicach zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu operatów szacunkowych. Ponadto jeden z wniosków właścicielki dotkniętego powodzią budynku w Jelczu Laskowicach z dnia z 11 czerwca 2010 r. o zasiłek na remont tego budynku w kwocie 20 tys. zł, nie został rozpatrzony przez blisko 9 miesięcy, po czym 2 marca 2011 r., bez merytorycznego rozstrzygnięcia, został przekazany do rozpatrzenia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej w gminie, w której wnioskodawczyni była zameldowana. W tym samym dniu tj. 2 marca 2011 r. przekazano temu kierownikowi również wniosek wymienionej właścicielki, także z dnia 11 czerwca 2010 r. o zasiłek do 6 tys. zł, załatwiony odmownie uchyloną decyzją przekazaną do ponownego rozpatrzenia Pani Kierownik w postępowaniu odwoławczym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu⁶.

Z przekroczeniem terminu określonego w powołanych powyżej przepisach rozpatrzono także 2 z 34 objętych badaniem wniosków o pomoc do 6 tys. zł oraz 7 na 10 zbadanych wniosków o zasiłki dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej powstały szkody spowodowane przez powódź.

II.2.2. W 4 z objętych badaniem postępowań dotyczących 16 poszkodowanych w sprawie pomocy na odbudowę lub remont uszkodzonych w powodzi budynków lub lokali mieszkalnych, odmiennie niż w pozostałych 12

⁴ Dz.U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

⁶ Decyzja z 22 lipca 2010 r. Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jelczu Laskowicach odmawiająca zasiłku do 6 tys. zł, uchylona Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 13 września 2010 r.

przypadkach, wysokość zasiłków (97,8 tys. zł) ustalono nierzetelnie, w kwocie niższej od oszacowanych przez rzeczoznawców nakładów niezbędnych do usunięcia szkód powodziowych (239,2 tys. zł), łącznie o 141.4 tys. zł⁷. Obniżenie w tych przypadkach (w stosunku do pozostałych) wysokości zasiłków tłumaczono, zdaniem NIK bezzasadnie, niepełnym udziałem poszkodowanych w prawie własności do uszkodzonego domu lub mieszkania.

NIK podkreśla, że w chwili powodzi ci poszkodowani prowadzili swe gospodarstwa domowe w dotkniętych powodzią budynkach i byli ich jedynymi użytkownikami - zatem wszystkie szkody w budynkach dotknęły współwłaścicieli użytkujących te budynki. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż w postępowaniu odwoławczym do jednej z decyzji, analogiczne stanowisko jak przedstawione w powyższej ocenie NIK, zajęło Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu, uchylając zaskarżoną decyzję Pani Kierownik w całości i przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W wyniku tego, odwołującemu się poszkodowanemu, kolejnymi decyzjami podwyższono wysokość zasiłku do kwoty wymienionych wcześniej nakładów określonych w operatach szacunkowych, tj. o 72,8 tys. zł. W kolejnym przypadku uchylecia w wyniku odwołania innej z wymienionych wcześniej decyzji, nie wydano merytorycznego rozstrzygnięcia, mimo upływu ponad 2 miesiące od doręczenia decyzji organu odwoławczego, co było sprzeczne z powołanym wcześniej art. 4 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.

II.2.3. W jednym przypadku zasiłek przeznaczony dla powodzi, w gospodarstwach domowych których wystąpiły straty uniemożliwiające zaspokojenie ich niezbędnych potrzeb życiowych, przyznano osobie nieuprawnionej, a nawet nie zamieszkałej na terenie Gminy Jelcz-Laskowice. Zasiłek ten przyznano bowiem mieszkańcowi Wilczyc koło Wrocławia, który pełniąc funkcję Prezesa Zarządu jednej ze spółek z o.o. prowadzącej działalność gospodarczą w Gminie Jelcz-Laskowice zobowiązał się pośredniczyć w przekazaniu kwoty zasiłku małżeństwu zamieszkałemu w należącem do spółki, dotkniętym powodzią mieszkaniu. W ocenie NIK było to sprzeczne z art. 40 ustawy o pomocy społecznej, uprawniającym do udzielenia pomocy osobie albo rodzinie które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego albo klęski żywiołowej, a nie osobie mającej pośredniczyć w przekazaniu zasiłku, dotkniętej powodzią rodzinie.

II.2.4. Spośród 10 zbadanych spraw dotyczących przyznawania zasiłków celowych w związku z zalaniem gruntów rolnych, w 2 przypadkach poszkodowanym zawyżono przyznaną pomoc, łącznie o 4 tys. zł. Wynikało to z przyznania zasiłków w pełnej wysokości pomimo, że wnioskodawcy nie zawarli przed wystąpieniem szkód umów ubezpieczenia upraw rolnych. W takiej sytuacji, zgodnie z § 7 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.⁸, wysokość przyznanej pomocy powinna zostać zmniejszona o 50% w stosunku do kwoty zasiłku przewidzianej w § 5 powołanego rozporządzenia, czego nie uczyniono.

⁷ W pozostałych 12 postępowaniach ustalono zasiłek w wysokości odpowiadającej nakładom netto, tj. bez podatku VAT, określonym w sporządzonych przez rzeczoznawców wycenach kosztorysowych.

⁸ Dz.U. z 2010 r., Nr 132, poz. 889

II.2.5. W 115 na 116 badanych decyzji wystąpiła oczywista omyłka w określeniu podstawy prawnej ich wydania. Wskazano w nich bowiem, iż zostały wydane na podstawie art. 40 ust. 1 i 3 ustawy i pomocy społecznej stanowiącego, iż zasiłek celowy może być przyznany osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, co zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 jest zadaniem własnym gminy. Przyznania i wypłat określonych w badanych decyzjach zasiłków dokonywano natomiast w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez gminy, na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną (art. 18 ust. 1 pkt 4 tej ustawy), ze środków przekazanych na ten cel z dotacji z budżetu państwa. Dla rozpatrywania takich spraw właściwym jest art. 40 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej.

II.2.6. Spośród 21 zbadanych decyzji odmawiających przyznania pomocy, 17 nie zawierało uzasadnienia prawnego wydanego rozstrzygnięcia⁹, tj. nie wyjaśniono podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa, co było sprzeczne z art. 107 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego.

II.2.7. Na 116 zbadanych decyzji, w 45 przypadkach nie zostały one niezwłocznie przekazane adresatowi (tj. powyżej 7 dni – w przypadku doręczenia dokonanego przez pracownika Ośrodka lub powyżej 1 dnia – dla decyzji nadawanych na poczcie). Najdłuższe opóźnienie w przekazaniu adresatowi decyzji sięgało 99 dni od jej wydania, a w przesłaniu pocztą 49 dni.

II.2.8. Na 95 zbadanych decyzji, którymi przyznano poszkodowanym pomoc finansową (zasiłki do 6 tys. zł, zasiłki na remont budynków mieszkalnych oraz zasiłki dla rodzin rolniczych) w 16 w przypadkach zasiłki na łączną kwotę 295,1 tys. zł zostały wypłacone stronom przed doręczeniem decyzji. Działanie takie kolidowało z art. 110 Kodeksu postępowania administracyjnego. Stosownie bowiem do tego przepisu decyzje administracyjne wywołują skutki prawne dopiero z chwilą wprowadzenia ich do obrotu prawnego w drodze doręczenia lub ogłoszenia. Zatem w tych przypadkach wypłata zasiłków celowych przed doręczeniem decyzji, nastąpiła bez tytułu prawnego.

II.3. Dotacje na pomoc powodzianom, oraz wypłacane im zasiłki ewidencjonowano w księgach rachunkowych w szczególności wynikającej z klasyfikacji dochodów i wydatków ustalonej w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰. Księgi rachunkowe, nie licząc oczywistych omyłek w wydanych decyzjach stanowiących podstawę księgowania zasiłków, co zasygnalizowano w pkt II.2.5. niniejszego wystąpienia, prowadzono w układzie umożliwiającym prawidłowe sporządzanie sprawozdań Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

⁹ W uzasadnieniu 9 decyzji nie przytoczono przepisów stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia, zaś w kolejnych 8 decyzjach powołano w uzasadnieniach przepisy art. 40 ust. 1 i 3 ustawy o pomocy społecznej, nieadekwatne do sentencji decyzji i stanu faktycznego.

II.4. Przyjęta w październiku 2009 r. polityka rachunkowości Ośrodka nie określała zasad ewidencji darowizn. Także w żadnym innym dokumencie nie opracowano procedur przyjmowania, ewidencjonowania oraz dystrybucji darowizn rzeczowych i finansowych dla ofiar klęsk żywiołowych, w tym kryteriów ich przyznawania poszkodowanym. Bez ustalenia zatem jakichkolwiek procedur gospodarki darami dla powodzian, w dniu 19 czerwca 2010 r., tj. niespełna miesiąc od rozpoczęcia powodzi, Ośrodek przejął magazyn darów oraz gospodarkę darami rzeczowymi dla powodzian, prowadzoną uprzednio przez inną jednostkę organizacyjną Gminy Jelcz-Laskowice, tj. Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Jelczu-Laskowicach.

Przejęcie magazynu nastąpiło bez jakiegokolwiek dokumentu określającego rodzaj, ilość i wartość zgromadzonych tam darów oraz bez odzwierciedlenia w ewidencji księgowej przyjęcia ich na stan, co było sprzeczne z art. 4 ust. 2 oraz art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Jak wynika z dokumentów wystawionych przez darczyńców, Gminie Jelcz-Laskowice przekazano przed 19 czerwca 2010 r. m.in. artykuły żywnościowe, higieniczne, środki czystości, wodery, pościel, ręczniki, koce, łóżka polowe, materace, drobny sprzęt gospodarczy, ubrania i buty. Na kilkadziesiąt dokumentów przekazania Gminie pomocy rzeczowej przez darczyńców, w 5 dokumentach określono wartość pomocy na sumę 23.342 zł. W pozostałych przypadkach zarówno darczyńcy, jak i prowadzący w tym czasie gospodarkę darami Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Jelczu-Laskowicach nie określili wartości darów. Badanie 20 ze 143 założonych dla poszczególnych powodzian kart pomocy rzeczowej wykazało, że zarówno w okresie prowadzenia ich przez Zespół Ekonomiczno-Administracyjny w Jelczu-Laskowicach jak i Ośrodek, wypełniano je w wielu przypadkach nieczytelnie, a w przypadku czytelnych wpisów bez stosowania jednolitych jednostek miar, co uniemożliwiało jakiejkolwiek zsumowanie wydanych darów. W ocenie NIK, mogło to prowadzić do niegospodarnego dysponowania darami. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że obsługę magazynu prowadziły jednocześnie 2 osoby – stwarzało to ryzyko wystąpienia nadużyć, tym bardziej, że decyzje, co do rodzaju i ilości wydania darów poszczególnym poszkodowanym, należały do osób obsługujących magazyn.

II.5. Po 19 czerwca 2010 r. Ośrodek przyjął bezpłatnie od darczyńców, także nie odzwierciedlone w księgach rachunkowych 23 bony żywnościowe o wartości łącznej 4.730 zł, 64 telefony komórkowe WX395, każdy ze starterem o wartości jednostkowej 20 zł oraz 13 kompletów mebli tapicerowanych, których wartości nie

¹⁰ Dz. U. nr 38, poz. 207 ze zm..

¹¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

określono. Izba zwraca w tym miejscu uwagę, że niewycenianie darowizn kolidowało z przepisami art. 28 ustawy o rachunkowości.

Wymienione wyżej darowizny rzeczowe, wraz z zakupionym ze środków z darowizn pieniężnych sprzętem gospodarstwa domowego (42 pralki, 6 chłodziarek, 11 chłodziarko-zamrażarek, 15 kuchenek) łącznie za 75,7 tys. zł, zostały rozprowadzone wśród uznaniowo wyłonionych powodzian, za potwierdzeniem odbioru dokonany na liście wybranych do tej formy pomocy powodzian. Przy braku zobiektywizowanych kryteriów przydziału pomocy rzeczowej, jak podała Pani Kierownik w wyjaśnieniach do protokołu kontroli, rozdziału pomocy dokonał nieformalny zespół pracowników socjalnych z udziałem Pani Kierownik.

W ocenie NIK powyższe postępowanie było nierzetelne, gdyż nie zapewniało jednakowego traktowania wszystkich osób poszkodowanych i cechowało się uznaniowością. Zdaniem NIK rzetelne działanie w zakresie rozdziału pomocy polegać powinno na stosowaniu zobiektywizowanych kryteriów, pozwalających także na uzasadnienie odmowy przydzielenia pomocy.

II.6. Odmienne niż w przypadku pomocy rzeczowej, darowizny pieniężne i dokonane z nich wydatki były objęte ewidencją księgową. W formie pieniężnej od różnych instytucji oraz osób prywatnych uzyskano łącznie 427,0 tys. zł. Obok wymienionego wcześniej zakupu sprzętu gospodarstwa domowego, znaczącą kwotę z darowizn, bo 340 tys. zł przeznaczono na wypłatę dodatkowych zasiłków wypłacanych wg jednoznacznie określonego kryterium, co zdaniem Izby zasługuje na pozytywną ocenę. Zasiłek ten wypłacono bowiem wszystkim osobom, którym przyznano tzw. zasiłek do 6 tys. zł, w równej dla wszystkich poszkodowanych kwocie 2 tys. zł.

Pomimo klarownych, czytelnych i jednoznacznych kryteriów przyznawania zasiłków z darowizn pieniężnych, nieprawidłowe, sprzeczne z art. 40 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej było przyznanie kwoty 2 tys. zł wymienionemu wcześniej mieszkańcowi Wilczyc koło Wrocławia, Prezesowi Zarządu spółki z o.o., prowadzącej na terenie Gminy Jelcz-Laskowice działalność gospodarczą, co zdaniem NIK było konsekwencją zaliczenia go do grupy uprawnionych do zasiłku do 6 tys. zł.

III. NIK negatywnie ocenia skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej nad ustalaniem zakresu niezbędnej pomocy, wykorzystywaniem przyznanych środków oraz dokonywaniem rozliczeń wypłaconych zasiłków.

III.1. W toku kontroli sprawdzono sposób rozliczenia przez Ośrodek zasiłków na usunięcie skutków powodzi w budynkach i lokalach mieszkalnych, przyznanych 26 osobom w kwocie 1.267,7 tys. zł. W 22 przypadkach poszkodowani przedłożyli faktury za wykonane roboty budowlane usuwające skutki powodzi lub zakup materiałów budowlanych niezbędnych do wykonania takich robót w wysokości odpowiadającej pełnym kwotom przyznanych zasiłków. W 4 natomiast przypadkach zaakceptowane przez Ośrodek faktury świadczyły o poniesieniu przez poszkodowanych niższych kosztów odbudowy lub remontów od wypłaconych na ten cel zasiłków. Trzech z tych powodzian zwróciło na rachunek Ośrodka kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy

wypłaconymi zasiłkami, a uwzględnionymi przez Ośrodek kosztami remontów, tj. 15,1 tys. zł. W stosunku natomiast do jednego z powodzian, mimo przedłożenia w styczniu 2011 r. do rozliczenia zasiłku faktur dokumentujących nakłady o ponad 2,2 tys. zł niższe od wypłaconego zasiłku, poza pismem z 17 stycznia 2011 r. wskazującym, iż Ośrodek oczekuje na zwrot wymienionej kwoty zasiłku, do zakończenia kontroli, tj. przez okres ponad 3 miesiące, nie podejmował działań ukierunkowanych na zwrot niewykorzystanego zasiłku, co Izba ocenia negatywnie.

Badając dokumentację rozliczonych przez Ośrodek zasiłków, stwierdzono przypadki nierzetelnego uwzględnienia nakładów, w kwotach mogących skutkować koniecznością zwrotu nieprawidłowo rozliczonych zasiłków w wyniku:

- dwukrotnego uwzględnienia faktur dotyczących identycznego przedmiotu rzeczowego robót za 12.840 zł, a nadto uwzględnienia w rozliczeniu tego samego zasiłku, kosztów wykonania schodów, wyższych niż określonych w wycenie kosztorysowej o 1.754 zł bez VAT (wg kosztorysu 1.246 bez VAT, w przyjętej fakturze 3.000 zł netto, plus 210 zł VAT),
- przyjęcia faktur dokumentujących zakup ponadstandardowej stolarki budowlanej (w cenach znacząco wyższych od najtańszych standardowych materiałów budowlanych), tj. w rozliczeniu jednego z zasiłków - bramy garażowej z napędem elektrycznym za 7,3 tys. zł, a w rozliczeniu innego zasiłku na zakup i montaż 9 szt. drzwi wewnętrznych na kwotę 29,4 tys. zł (3,3 tys. zł za 1 szt.).

III.2. Rozliczając zasiłki, Ośrodek zdaniem NIK bezpodstawnie przejmował od poszkodowanych oryginały faktur potwierdzających poniesione wydatki na remont budynków mieszkalnych z otrzymanych zasiłków. Takie działania nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. Może natomiast utrudnić poszkodowanym dochodzenie ich praw z tytułu gwarancji lub rękojmi.

III.3. W Ośrodku nie wprowadzono żadnych pisemnych procedur dotyczących kontroli zarządczej. Działania podejmowane bez ustanowienia takich procedur nie zapobiegły powstaniu zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu nieprawidłowości.

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

- 1. Ustalenie i wprowadzenie do polityki rachunkowości Ośrodka zasad księgowania operacji gospodarczych przeprowadzanych w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz ustalenie zobiektywizowanych kryteriów przyznawania pomocy rzeczowej, pozwalających także na uzasadnienie odmowy przydzielenia pomocy.**
- 2. Określanie w decyzjach w sprawie przyznania zasiłków celowych na remont budynków mieszkalnych:**
 - terminu rozliczenia przez stronę pobranego świadczenia,

- *uzasadnienia prawnego (dla decyzji odmownych).*
- 3. *Wydawanie decyzji w sprawie usuwania skutków powodzi bez zbędnej zwłoki, a nadto zapewnienie bezzwłocznego doręczania stronom wydanych decyzji administracyjnych.*
- 4. *Dokonywanie wypłaty zasiłków celowych przyznanych decyzjami administracyjnymi opatrzonymi rygorem natychmiastowej wykonalności, po ich doręczeniu stronom postępowania.*
- 5. *Zapewnienie rzetelnego rozliczania zasiłków przyznanych i wypłaconych na usuwanie skutków powodzi w budynkach i lokalach mieszkalnych, uwzględniając w tym ponowną weryfikację faktur przedłożonych w zasygnalizowanych w niniejszym wystąpieniu rozliczeniach.*
- 6. *Podjęcie dochodzenia zwrotu zasiłków na usunięcie skutków powodzi, przyznanych bezpodstawnie lub w zawyżonej wysokości, w tym niewykorzystanych kwot na remont lub odbudowę uszkodzonych budynków albo lokali mieszkalnych.*
- 7. *Zapewnienie ewidencjonowania obrotu wszystkich składników majątkowych, w tym otrzymanych nieodpłatnie w formie darowizn.*
- 8. *Usprawnienie kontroli zarządczej w Ośrodku, m.in. określając procedury tej kontroli zapewniające przejrzyste przyznawanie poszkodowanym pomocy finansowej i rzeczowej oraz jej rozliczanie.*
- 9. *Zaniechanie pobierania od rozliczanych poszkodowanych oryginałów faktur za wykonane roboty budowlane usuwające skutki powodzi lub na zakup materiałów budowlanych niezbędnych do wykonania takich robót oraz dokonanie zwrotu dotychczas pobranych oryginałów takich faktur.*
- 10. *Zweryfikowanie decyzji w sprawach pomocy powodziantom, poprzez wydanie postanowień prostujących oczywiste omyłki w podstawie prawnej.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Kierownik 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 Pani Kierownik prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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.