



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 31 maja 2011 r.

W P Ł Y N Ę Ł O
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
KANCELARIA BIURA WOJEWODY

03-06-2011
Ilość załączników PP. W 820 10A
Podpis (1)

NK + BZ T NiR + P

W P Ł Y N Ę Ł O
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
WYDZIAŁ NADZORU I KONTROLI

07-06-2011

Ilość załączników
podpis (1)

Pan

Aleksander Marek Skorupa

Wojewoda Dolnośląski

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

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, zwanym dalej *DUW*, kontrolę w zakresie udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi występujących w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym przez Pana Wojewodę, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

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

I.1. Wojewoda przyjął do stosowania wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), regulujące zasady udzielania pomocy poszkodowanym w wyniku powodzi², przekazując je niezwłocznie i sukcesywnie do dotkniętych powodzią jednostek samorządu terytorialnego. Wydział Polityki Społecznej *DUW* (dalej Wydział PS)

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

² Powódź na obszarze województwa dolnośląskiego objęła swoim zasięgiem tereny 28 z 29 powiatów i 100 ze 169 gmin województwa. Zjawisko miało miejsce na przełomie maja i czerwca, w lipcu oraz na przełomie sierpnia i września 2010 r.

koordynujący rzeczoną pomoc, informował gminy o stosownych uregulowaniach nie później niż 2 dni od daty ich otrzymania.

I.2. Wojewoda zdobył pełne rozeznanie na temat liczby poszkodowanych w wyniku powodzi³, wliczając w to rodziny korzystające z lokali zastępczych i kontenerów – zabezpieczono warunki mieszkaniowe wszystkim potrzebującym. Wojewoda rzetelnie określił zapotrzebowanie na środki finansowe dla powodzi, opierając swoje wyliczenia na uprzednio skorygowanych danych pozyskanych od gmin⁴. Wprowadzony przez Wydział PS system weryfikacji wniosków o zasiłki celowe umożliwił kontrolę płynności wykorzystania środków, zapobiegając jednocześnie - za wyjątkiem Gminy Bogatynia - nieuzasadnionemu wnioskowaniu o środki w nadmiernej wysokości.

I.2.1. Powyższa pozytywna ocena NIK dotyczy sposobu oszacowania szkód i przyznania dotacji dla 100 gmin województwa dolnośląskiego, na kwotę 50 070,5 tys. zł⁵ w 2010 r. i 1 285,7 tys. zł⁶ w 2011 r.

I.2.2. Natomiast jako nierzetelny należy ocenić sposób weryfikacji przez Wojewodę wniosków złożonych przez Gminę Bogatynia o zasiłki na odbudowę/remonty budynków mieszkalnych na kwotę ogółem 24 650,5 tys. zł, z tego 638,7 tys. zł w 2010 r. oraz 24 011,8 tys. zł w 2011 r. Weryfikując ww. wnioski zaakceptowano bowiem zsumowanie kwot wycen sporządzonych przez uprawnionego rzeczoznawcę (wartości netto) i kwot wyliczonego podatku VAT według stawek 22% we wnioskach z 2010 r. i odpowiednio 23 % z 2011 r. Tymczasem zgodnie z art. 41 ust. 2 i 12 obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷, VAT na dostawę, budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym wynosił 7%, a od dnia 1 stycznia 2011 r., z zastrzeżeniem art. 146f niniejszej ustawy - 8 %. W efekcie, dotacja dla gminy na wypłatę przedmiotowych zasiłków została zawyżona – na etapie ustalania – o 1 965,6 tys. zł⁸ (o tyle więcej środków przekazano Gminie).

³ 4 408 rodziny poszkodowane, którym wypłacono zasiłki celowe, 1 473 rodziny objęte pomocą dla rodzin rolniczych oraz 1 723 rodziny uczniów, którzy skorzystali z zasiłku na cele edukacyjne

⁴ Wg zapotrzebowania gmin w 2010 r.: 61 119,5 tys. zł (w tym na cele edukacyjne); po weryfikacji Wojewody: 48 978,2 tys. zł (5 odrębnych wniosków na kwotę 1 731 tys. zł złożyło Kuratorium Oświaty). W 2011 r. Wojewoda zawniósował do MSWiA o 26 902,6 tys. zł, tj. o kwotę wnioskowaną przez gminy.

⁵ 50 709,2 tys. zł (kwota przyznanych dotacji w 2010 r.) – 638,7 tys. zł (wartość wniosku Gminy Bogatynia nr RS.Z.71439-33-9/2128/10633/10 z 9 grudnia 2010 r.)

⁶ 25 297,5 tys. zł (kwota przyznanych dotacji do końca lutego 2011 r.) – 24 011,8 tys. zł (wartość wniosków Gminy Bogatynia nr RS.Z.71439-33-11/2128/10633/10, nr RS.Z.71439-33-12/2128/10633/10, RS.Z.71439-33-14/2128/10633/11)

⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

⁸ Różnica pomiędzy stawką VAT w wysokości 22% i 7% w 2010 r. i odpowiednio 23% i 8 % w 2011 r. wyliczona w oparciu o szczegółową analizę wniosków gminy Bogatynia - po weryfikacji.

I.2.3. NIK zwraca uwagę, że przyjęta w odniesieniu do wniosków napływających z Bogatyni interpretacja dotycząca sposobu szacowania szkód nie była zastosowana w żadnym innym przypadku objętym niniejszą kontrolą NIK. I choć wytyczne skierowane do Wojewodów przez MSWiA nie rozstrzygały jednoznacznie tego, czy i jaką stawkę VAT uwzględnić na etapie szacowania szkód i wydawania decyzji przyznających zasiłki, to podkreślić należy, że w trakcie ww. czynności powinno się działać rzetelnie (tj. w sposób jednolity i konsekwentny w każdym przypadku).

Nadto należy wskazać, że zastosowanie wyższej niż obowiązująca w budownictwie stawki VAT przy **ustalaniu** wielkości pomocy dla mieszkańców Bogatyni wymaga szczególnie starannego zweryfikowania sposobu **wydatkowania** (już w 2011 roku) środków, tak by uniknąć przypadków finansowania - ze środków przekazanych na zasiłki - nadmiernych lub niecelowych wydatków.

I.3. Wojewoda powołał gminne komisje do spraw szacowania szkód w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej na obszarach dotkniętych powodzią, reagując tym samym na zapotrzebowanie zgłoszone przez poszkodowane gminy.

Wojewoda powołał również komisje wojewódzkie *do spraw szacowania i weryfikacji szkód w gospodarstwach rolnych (...)*, które zweryfikowały pozytywnie wszystkie indywidualne protokoły strat pochodzące z gmin objętych niniejszą kontrolą (szczegółowa analiza 10 protokołów z Bogatyni i 10 z Jelcza-Laskowic potwierdziła ich zgodność z wymogami określonymi w § 6 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2009 r. *w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*⁹). Wojewoda przekazał ww. protokoły gminom w terminie określonym w § 9 pkt 3 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 ziemi lub huragan w 2010 r.*¹⁰, co stanowiło następnie podstawę do wypłaty zasiłku. Zastrzeżenia NIK wzbudził jednak fakt, że służby Wojewody przekazały Gminie Bogatynia protokoły strat, pomimo że nie zostały one poddane na tamten moment (15 września 2010 r.) weryfikacji przez komisję wojewódzką – protokoły zostały zweryfikowane w dniu 5 listopada 2010 r.

⁹ Dz. U. Nr 22, poz. 121 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 132 poz. 889; termin do 15 września 2010 r.

I.4. Wojewoda wyznaczył do szacowania szkód w budynkach mieszkalnych osoby z uprawnieniami majątkowymi i budowlanymi, wypełniając tym samym dyspozycję zawartą w piśmie MSWiA z 27 maja 2010 r. NIK zwraca jednak uwagę, że brzmienie zarządzenia Wojewody (nr 122 z dnia 31 maja 2010 r. i 240 z dnia 13 sierpnia 2010 r.) mogło być interpretowane także w ten sposób, że prace związane z szacowaniem szkód mogli wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy wykazani w załączniku do tych zarządzeń (odpowiednio 31 i 32 osoby), podczas gdy ww. wytyczne formułowały wymóg, by biegli wskazani zostali w liczbie umożliwiającej niezwłoczne wykonanie szacowania szkód. NIK podkreśla, że konieczne jest zapewnienie czytelności i jednoznaczności zapisów w wydawanych przez Wojewodę aktach prawa miejscowego.

II. NIK pozytywnie ocenia sposób pozyskania od właściwych ministrów i rozdziału przez Wojewodę środków pomocowych przeznaczonych dla powodzi.

II.1. Wojewoda bez zbędnej zwłoki występował do MSWiA o środki na wypłatę zasiłków dla poszkodowanych. Sprawna i na bieżąco dokonywana weryfikacja poszczególnych wniosków gmin pozwoliła na przygotowanie wniosków zbiorczych do MSWiA w terminie nieprzekraczającym 7 dni roboczych, przy czym wnioski o pomoc do 6 tys. zł wystosowano w tym samym dniu (dot. wniosków gmin objętych szczegółową analizą: Gminy Bogatynia i Gminy Jelcz-Laskowice).

II.2. Jako prawidłową NIK ocenia dystrybucję środków pochodzących z budżetu państwa przeznaczonych na pomoc dla powodzi. Środki finansowe przekazywane były poszczególnym jst bez zbędnej zwłoki, w terminach umożliwiających ich wykorzystanie, w wysokości wynikającej ze zgłaszanego przez poszkodowane gminy zapotrzebowania oraz po dokonaniu oceny rzeczywistego stanu wykorzystania tych środków. Pomoc finansowa przekazana gminom wyniosła 50 510,5 tys. zł w 2010 r. oraz 3 914,5 tys. zł do końca lutego 2011 r.

II.3. O ile terminowość przekazywania środków na **zasiłki** nie budzi zastrzeżeń NIK, o tyle w zakresie **innych niż zasiłki** rodzajów pomocy Izba wskazuje na sytuację zaistniałą w Bogatyni, gdzie środki finansowe w kwocie 182 tys. zł, o które Gmina wniosowała w dniu 9 września 2010 r.¹¹ z przeznaczeniem na sfinansowanie *wycen kosztorysowych na odbudowę i remonty budynków i lokali mieszkalnych* (cyt.), zostały jej przekazane 8 października 2010 r. Zważywszy, że protokół z oszacowania strat w budynkach mieszkalnych był warunkiem

¹¹ pismo adresowane do Wydziału Polityki Społecznej DUW, podpisane przez Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia nr IPR.0717-49/1917/11965/10 z 09.09.2010 r.

niezbędnym do uruchomienia pomocy poszkodowanym, rozpatrywanie wniosku złożonego przez gminę o prawie miesiąc wydłużyło procedurę szacowania szkód i wydłużyło czas oczekiwania na wypłatę zasiłku.

II.4. NIK pozytywnie ocenia sposób informowania przez *DUW* o zakresie pomocy dostępnej poszkodowanym.

Stosowny przekaz skierowano bezpośrednio do poszkodowanych, jak również do organów gmin i ośrodków pomocy społecznej działających na terenie dotkniętym powodzią. Jako tzw. dobre praktyki należy uznać: utworzenie i obsługę przez Wydział PS infolinii dla powodzian oraz pracowników ośrodków pomocy społecznej, przekazywanie bieżących informacji na stronie internetowej urzędu (w tym wytycznych MSWiA i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dalej *MPiPS*), udział w tzw. dyżurach reporterskich gazet wrocławskich, współpracę z biurem prasowym Wojewody, przeprowadzanie spotkań informacyjnych dla przedstawicieli gmin a także prowadzenie korespondencji z poszczególnymi ośrodkami pomocy społecznej.

Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że udzielane odpowiedzi nie zawsze były rzetelne – przykładowo, za zbyt lakoniczną i ogólną w treści należy uznać odpowiedź przygotowaną przez Wydział PS na pytania zawarte w piśmie MGOPS w Jelczu-Laskowicach z dnia 2 sierpnia 2010 r., gdzie zamiast konkretnych odpowiedzi znalazło się jedynie ogólne odesłanie do wcześniejszej korespondencji i wytycznych MSWiA, które – co należy podkreślić – nie zawierały odpowiedzi na rzucone pytania. Tymczasem, zgodnie art. 110 ust 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*¹², *Gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się ustaleniami przekazanymi przez wojewodę*; zatem należało sądzić że właśnie takich ustaleń oczekiwał MGOPS w sprawach objętych ww. zapytaniem.

II.5. Wojewoda realizował obowiązki sprawozdawcze, informując na bieżąco MSWiA o wypłatach zasiłków celowych rodzinom lub osobom, które poniosły straty w gospodarstwach domowych w wyniku powodzi. Wojewoda poinformował także Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) o pomocy przyznanej powodzianom, przy czym dokonał tego z 18-dniowym opóźnieniem (28 lutego zamiast 10 lutego 2011 r.) w stosunku do terminu wyznaczonego przez ww. ministra.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362; dalej ustawa o pomocy społecznej

NIK zauważa, że w odmienny sposób zdefiniowano zakres danych o liczbie poszkodowanych i liczbie udzielonych świadczeń, jakie miały być zawarte w sprawozdaniach składanych do MPiPS i MSWiA.

III. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Wojewodę nadzoru i kontroli nad wykorzystaniem dotacji przekazanych na pomoc dla powodzi z budżetu państwa.

III.1. DUW rzetelnie nadzorował wykorzystanie przyznanych gminom dotacji.

Kontrola NIK wykazała, że w szczególności bieżąca weryfikacja wniosków oraz codzienne raportowanie za pomocą systemu elektronicznego „Statystyczna Aplikacja Centralna” zapewniały możliwość pozyskania informacji o wykorzystaniu środków i jednocześnie przekazywaniu ich adekwatnie do potrzeb. Ponadto, w ramach nadzoru i kontroli, Wydział PS przeprowadził w badanym okresie 6 problemowych kontroli, w tym jedną w związku ze skargą złożoną przez mieszkańców wsi Buszkowice Małe, które umożliwiły wyeliminowanie nieprawidłowości i usprawnienie działań związanych z udzielaniem pomocy poszkodowanym. Plan kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu przewiduje do realizacji dodatkowo 9 przedmiotowych kontroli w 2011 r.

III.2. W trakcie nin. kontroli ujawniono fakt dokonania przez Miasto Lubań zwrotu niewykorzystanej dotacji po terminie określonym w art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹³, co w ocenie NIK spełnia znamiona czynu, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*¹⁴. Izba podkreśla, że wskazany w złożonych wyjaśnieniach sposób załatwienia ww. sprawy (razem z innymi ewentualnymi naruszeniami dyscypliny finansów publicznych) nie powinien prowadzić do przedawnienia odpowiedzialności za ew. naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

III.3. Rejestr skarg i wniosków *DUW* (wydruk wygenerowany w dniu 9 lutego 2011 r.) nie zawierał skarg, których przedmiotem byłyby działania Wojewody lub jego służb, powiązane z pomocą poszkodowanym w wyniku powodzi, co pozwala sądzić że służby Wojewody rzetelnie wywiązały się z nałożonych na nie zadań w wymienionym zakresie.

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

¹³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240

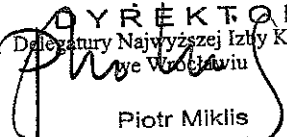
¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

1. *Wprowadzenie procedur zapewniających rzetelne (jednolite we wszystkich rozpatrywanych sprawach) ustalanie zapotrzebowania na dotację na wypłaty zasiłków na odbudowę lub remonty uszkodzonych budynków mieszkalnych,*
2. *Egzekwowanie od wojewódzkich komisji do spraw szacowania i weryfikacji szkód w gospodarstwach rolnych (...) terminowego wypełniania obowiązków,*
3. *Udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego wyczerpujących odpowiedzi zawierających precyzyjne ustalenia, umożliwiające realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - stosownie do art. 110 ust 2 ustawy o pomocy społecznej,*
4. *Terminowe przekazywanie dokumentów sprawozdawczych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje od Pana Wojewody 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 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Piotr Miklis