

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41013/09

Nr ewid. 183/2009/P09107/KSR

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych

Warszawa marzec 2010 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego:

Tadeusz Bachleda-Curuś

Akceptuję:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 4 marca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego	14
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	17
3.3. Istotne ustalenia kontroli	23
3.3.1. Organizacja i finansowanie zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych.....	23
3.3.1.1. Organizacja załatwiania spraw w zakresie dodatków mieszkaniowych	23
3.3.1.2. Źródła finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych	29
3.3.2. Przyznawanie, ustalanie wysokości i wypłacanie dodatków mieszkaniowych	36
3.3.2.1. Weryfikacja wniosków o dodatek mieszkaniowy i deklaracji o dochodach.....	36
3.3.2.2. Wyniki przeprowadzania wywiadów środowiskowych.....	41
3.3.2.3. Ustalanie wysokości dodatków mieszkaniowych.....	45
3.3.2.4. Wydawanie decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego	47
3.3.2.5. Wypłaty dodatków mieszkaniowych.....	52
3.3.3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych.....	55
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	57
4.1. Przygotowanie kontroli	57
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	57
5. Załączniki	59
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	59
5.2. Wykaz aktów prawnych	61
5.3. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe	62
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	65

Najczęściej stosowane skróty i oznaczenia

deklaracja o dochodach	- deklaracja o dochodach gospodarstwa domowego
jst	- jednostka samorządu terytorialnego
MOPS	- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
OPS	- Ośrodek Pomocy Społecznej
Ośrodek	- Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
rozporządzenie w sprawie wywiadu środowiskowego	- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz. U. Nr 156, poz. 1828)
rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych	- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.)
UG	- Urząd Gminy
UM	- Urząd Miasta
ustawa o dodatkach mieszkaniowych	- ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.)
ustawa o samorządzie gminnym	- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
ustawa o ochronie praw lokatorów	- ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.)
ustawa o dochodach jst	- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.)
Kpa	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
wniosek o dodatek mieszkaniowy	- wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego
ZAMK	- Zakład Administracji Mieniem Komunalnym

Słowniczek ważniejszych pojęć

- dochód
- wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz chorobowe – określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych – chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu
- gospodarstwo domowe
- gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal, albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby
- normatywna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego
- powierzchnia użytkowa lokalu, która w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać:
 - a) 35 m² - dla 1 osoby,
 - b) 40 m² - dla 2 osób,
 - c) 45 m² - dla 3 osób,
 - d) 55 m² - dla 4 osób,
 - e) 65 m² - dla 5 osób,
 - f) 70 m² - dla 6 osób, a w razie zamieszkiwania w lokalu liczby osób większej niż 6, dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię użytkową o 5 m²
- wydatki na normatywną powierzchnię użytkową
- wydatki, które oblicza się dzieląc wydatki ponoszone w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, przez jego powierzchnię użytkową i mnożąc uzyskany w ten sposób wskaźnik przez normatywną powierzchnię użytkową lokalu
- wydatki ponoszone w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego
- czynsz, opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem lokali mieszkalnych oraz inne opłaty za używanie lokalu mieszkalnego, opłaty za energię cieplną, wodę odbiór nieczystości stałych i płynnych, wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału
- wysokość dodatku mieszkaniowego
- różnica między wydatkami przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą stanowiącą wydatki, poniesione przez osobę otrzymującą dodatek
- wywiad środowiskowy
- przeprowadzona na podstawie upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na podstawie legitymacji wizyta w miejscu zamieszkania osoby wnioskującej o dodatek mieszkaniowy w celu ustalenia faktycznego stanu majątkowego

1. Wprowadzenie

Temat kontroli P/09/107: Funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych

Celem kontroli było dokonanie oceny funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008, na podstawie przepisów prawa, które wprowadzono po dniu 1 stycznia 2004 r.¹, w tym w szczególności realizacji zasad i trybu przyznawania dodatków mieszkaniowych, prawidłowości ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych oraz wywiązywania się gmin z wypłat dodatków mieszkaniowych.

Ogólne tło badanej problematyki: Istotą wprowadzenia powszechnego i okresowego świadczenia pieniężnego, wypłacanego przez gminy w formie dodatków mieszkaniowych była pomoc osobom o najniższych dochodach, w ponoszeniu wydatków za zajmowany lokal mieszkalny. Pomoc ta przysługuje osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, posiadającym tytuł prawny do lokalu oraz spełniającym określone kryteria dochodowe i dotyczące powierzchni lokalu mieszkalnego. Od 1 stycznia 2004 r. gminy nie otrzymują dotacji z budżetu państwa na realizację zadania własnego w zakresie dodatków mieszkaniowych, natomiast zwiększono dochody własne gmin poprzez podwyższenie ich udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły organizacji zadań z zakresu dodatków mieszkaniowych, weryfikacji wniosków wraz z deklaracjami o dochodach, przestrzegania procedur przyznawania dodatków mieszkaniowych, ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych oraz ich wypłacania, finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych oraz sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych i nad realizacją zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 8 kwietnia do 31 lipca 2009 r.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2008 r.

Kontrola została przeprowadzona w 34 jednostkach organizacyjnych, tj. w urzędach gmin i gminnych jednostkach organizacyjnych, którym gminy powierzyły zadania z zakresu dodatków mieszkaniowych, na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK², pod względem rzetelności, gospodarności i legalności. Ponadto na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zasięgnięto informacji w 32 urzędach gmin, nieobjętych kontrolą.

¹ Z dniem 1 stycznia 2004 r. zmienił się system finansowania dodatków mieszkaniowych. Na mocy art. 69 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.) przepisy art. 10 – 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, regulujące zagadnienia związane z otrzymaniem przez gminy dotacji na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, zostały uchylone (art. 10 – 13 z dniem 1 stycznia 2004 r. i art. 14 z dniem 29 listopada 2003 r.). Ustawodawca, na podstawie art. 20 w związku z art. 21 ust. 3 do dnia 1 stycznia 2008 r. i art. 21 ust. 2 niniejszej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2008 r., zwiększył dochody własne gmin, poprzez podwyższenie ich udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) i fizycznych (PIT).

² Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych, pomimo stwierdzonych uchybień w zakresie ustalania i wypłacania dodatków mieszkaniowych.

Gminy stworzyły warunki do realizacji zadań z zakresu dodatków mieszkaniowych, m.in. przez dostosowanie struktury organizacyjnej do zakresu wykonywanych zadań oraz wprowadzenie wewnętrznych procedur postępowania na rzecz usprawnienia załatwiania spraw z tego zakresu.

Wypłaty dodatków mieszkaniowych, przyznanych decyzjami administracyjnymi, były realizowane terminowo. Tylko nieliczne gminy, w których stwierdzono przypadki okresowego niedoboru środków finansowych, dokonywały wypłat dodatków mieszkaniowych z opóźnieniem w stosunku do terminu, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Niektóre gminy dla zapewnienia płynności środków finansowych na wypłaty dodatków mieszkaniowych, w związku z likwidacją dotacji budżetowej na ten cel, obniżyły wysokość wskaźnika procentowego przy obliczeniu dodatku mieszkaniowego.

W gminach nie nastąpiła, w stosunku do wyników kontroli przeprowadzonej w 2003 r.³, istotna poprawa w postępowaniach administracyjnych, prowadzonych w sprawach dodatku mieszkaniowego. Stwierdzono ponownie naruszanie wymogów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych oraz naruszenia terminów wypłat dodatków mieszkaniowych, określonych w art. 7 ust. 7 i art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Nieprawidłowy nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych przyczynił się do naruszenia przepisów prawa przy ustalaniu wysokości dodatków mieszkaniowych, wydawaniu decyzji administracyjnych oraz wypłacie dodatków mieszkaniowych, co stwierdzono w 32% skontrolowanych gmin.

Gminy w ograniczonym zakresie korzystały z prawa do przeprowadzania wywiadu środowiskowego, przed wydaniem decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. W wyniku przeprowadzonych wywiadów środowiskowych gminy zweryfikowały informacje zawarte tylko w 3,6% złożonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Nierzetelna weryfikacja wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, nie sprzyjała racjonalnemu gospodarowaniu przez gminy środkami przeznaczonymi na dodatki mieszkaniowe.

³ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Gminy zapewniły odpowiednie warunki organizacyjne do realizacji zadań z zakresu dodatków mieszkaniowych.

W 10 gminach spośród 34 skontrolowanych, sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi realizowały komórki organizacyjne urzędów gmin, a w 24 gminach – 23 Ośrodki Pomocy Społecznej i Zakład Administracji Mieniem Komunalnym.

W wyznaczonych komórkach organizacyjnych urzędów gmin i Ośrodków, obsługę osób starających się o dodatki mieszkaniowe, prowadzono na podstawie uprawnień i obowiązków określonych w regulaminie organizacyjnym.

Struktura organizacyjna 34 skontrolowanych jednostek została dostosowana do zakresu realizowanych zadań.

W 2 spośród 34 skontrolowanych jednostek sprawy w zakresie dodatków mieszkaniowych prowadził jeden pracownik, który przyjmował i weryfikował złożone wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego wraz z deklaracją o dochodach gospodarstwa domowego oraz przygotowywał projekt decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, a w 32 jednostkach sprawy w tym zakresie załatwiała co najmniej dwóch pracowników.

W porównaniu do wyników kontroli z 2003 r.⁴ zwiększyła się o 30 punktów procentowych, tj. z 41% do 71%, liczba gmin, które przekazały realizację zadania w zakresie dodatków mieszkaniowych innym jednostkom organizacyjnym zajmującym się pomocą społeczną lub zarządzającym mieniem komunalnym.

(str. 23-29)

2. Gminy zaplanowały środki finansowe na wypłatę dodatków mieszkaniowych w wystarczającej wysokości w stosunku do zapotrzebowania.

W budżetach 34 skontrolowanych gmin wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych zrealizowano średnio w 87%.

Niepełna realizacja planu wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych wynikała z nieuwzględniania w rocznych planach finansowych corocznego zmniejszania się zainteresowania dodatkami mieszkaniowymi, które spowodowane było przede wszystkim niechęcią do ujawniania sytuacji materialnej osób kwalifikujących się do otrzymywania dodatków mieszkaniowych, nieumiejętnością starania się o ich uzyskanie, a także wzrostem emigracji z kraju w latach 2005-2008. Plany wypłat dodatków mieszkaniowych nie były dostosowane do rzeczywistego zapotrzebowania. Powodowało to, że zaplanowana w gminach w poszczególnych latach, okresu objętego kontrolą, kwota wypłat dodatków mieszkaniowych nie była wykorzystana w pełnej wysokości.

⁴ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

W latach 2006-2008, w 34 gminach wydano 321 tys. decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego i zrealizowano wypłaty dodatków na łączną kwotę 528.123 tys. zł. W 2008 r. wypłacona na dodatki mieszkaniowe kwota 81.651 tys. zł, była o 34% niższa od kwoty 124.210 tys. zł wypłaconej w 2004 r. oraz o 25% niższa od kwoty 109.346 tys. zł wypłaconej w 2006 r.

W 5 gminach, m.in. z powodu likwidacji dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, zmniejszono kwotę wypłacanych dodatków mieszkaniowych przez obniżenie wysokości wskaźnika⁵, stosowanego przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego. Obniżono wysokość wskaźnika procentowego udziału dodatków mieszkaniowych w wydatkach ponoszonych na lokal mieszkalny od 13 do 20 punktów procentowych, co spowodowało zmniejszenie wydatków na dodatki mieszkaniowe w latach 2004-2008 o 10.837 tys. zł⁶.

W 6 skontrolowanych gminach, tj. w 18%, stwierdzono okresowy niedobór środków na realizację wypłat dodatków mieszkaniowych, co skutkowało zwłoką od 1 do 21 dni, w wypłacie dodatków mieszkaniowych, w stosunku do terminu, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. do 10 dnia każdego miesiąca z góry.

(str. 29-35)

3. W gminach nie dołożono należytej staranności przy weryfikacji wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, a przyjęte dokumenty nie zawierały wszystkich wymaganych informacji. Nie podejmowano działań na rzecz uzupełnienia niepełnych informacji we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracjach o dochodach oraz poprawienia błędów.

W 20 gminach spośród 34 skontrolowanych, tj. w 59%, dodatki mieszkaniowe zostały przyznane na podstawie 1.750 zbadanych wniosków i deklaracji o dochodach, z których 250, tj. 14%, zawierało błędy:

- w 9 gminach podjęto decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego na podstawie wniosków i deklaracji o dochodach, które nie zawierały wszystkich wymaganych informacji, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych lub zawierały informacje, niezgodne ze stanem faktycznym, m.in. nie podano tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, rzeczywistej liczby osób zajmujących lokal, danych dotyczących wyposażenia lokalu mieszkalnego w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu;
- w 7 gminach w deklaracjach o dochodach nie podano m.in. daty jej sporządzenia, okresu za który zadeklarowano wysokość dochodu średniego osiąganego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, co było

⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 10 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wysokość wskaźnika wynosi 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni.

⁶ Wg wyliczeń NIK.

niezgodne z zakresem informacji, określonych we wzorze deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych;

- w 4 gminach wnioskodawcy w 8 przypadkach otrzymali dodatki mieszkaniowe na podstawie deklaracji o dochodach, w których podali dochody osiągnięte w innych okresach, niż trzy miesiące poprzedzające datę złożenia wniosku, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

(str. 36-40)

4. Gminy w ograniczonym zakresie, przed wydaniem decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, korzystały z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Stwierdzono także przypadki nieprawidłowego przeprowadzenia wywiadów środowiskowych.

W 15 gminach, tj. w 44% skontrolowanych, na podstawie wywiadów środowiskowych zweryfikowano 401 wniosków spośród 108 tys., tj. mniej niż 1% złożonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

W latach 2006-2008, na podstawie wywiadów środowiskowych zweryfikowano w 34 gminach ogółem 13.048 złożonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego spośród 332.083, tj. 3,6%.

W porównaniu do wyników poprzedniej kontroli, przeprowadzonej w 2003 r. w zakresie dodatków mieszkaniowych, odsetek gmin, które nie skorzystały z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, zmniejszył się z 20% do 15% skontrolowanych gmin.

W 3 skontrolowanych gminach, żaden z pracowników nie został upoważniony do przeprowadzania wywiadów. Skutkowało to nieweryfikowaniem wniosków o dodatki mieszkaniowe, na podstawie wywiadu środowiskowego, w dwóch gminach. W jednej gminie, przeprowadzenie 3 wywiadów środowiskowych zlecono innej jednostce organizacyjnej, tj. Ośrodkowi Pomocy Społecznej, której pracownicy nie byli upoważnieni do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w zakresie dodatków mieszkaniowych przez Burmistrza Miasta. Było to niezgodne z art. 7 ust. 4, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

W 9 gminach spośród 31, które przeprowadziły wywiady środowiskowe, stwierdzono nieprawidłowości w przeprowadzaniu wywiadów, m.in. nie dotrzymano czternastodniowego terminu, od daty złożenia wniosku, na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, wynikającego z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie wywiadu środowiskowego, oraz dokumentowano przeprowadzone wywiady środowiskowe na formularzach niezgodnych ze wzorem określonym w załączniku do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Zdaniem NIK niska liczba wywiadów środowiskowych przeprowadzonych dla ustalenia faktycznego stanu majątkowego wnioskodawców oraz nierzetelna weryfikacja informacji zawartych we wnioskach o dodatki mieszkaniowe

i deklaracjach o dochodach, może skutkować przyznaniem dodatków mieszkaniowych osobom nieuprawnionym.

(str. 40-45)

5. W 18 skontrolowanych gminach, tj. w 53%, decyzje administracyjne w sprawach dodatku mieszkaniowego wydawano m.in. bez właściwego upoważnienia do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, z naruszeniem terminu, wynikającego z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

W 34 gminach ustalono, m.in. że:

- w 4 gminach kierownicy Ośrodków w latach 2006-2008 wydawali decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego na podstawie, wydanych przez rady gmin, upoważnień, które utraciły moc prawną w związku z nowelizacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁷, zmieniającą właściwość organu upoważnionego do załatwiania spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych,
- w 7 gminach decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego były wydawane z naruszeniem miesięcznego terminu, wynikającego z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych,
- w 5 gminach nie udokumentowano doręczenia decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wnioskodawcy i zarządcy budynku, pomimo obowiązku wynikającego z art. 39 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

(str. 23, 47-52)

6. Dodatki mieszkaniowe wypłacano z naruszeniem ustawy o dodatkach mieszkaniowych, m.in. nieprawidłowo obliczano wysokość dodatku mieszkaniowego oraz naruszano termin, określony w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Spośród 34 skontrolowanych gmin:

- w 11, tj. 32,4%, nie zachowano terminu, do dnia 10 każdego miesiąca z góry, na wypłatę dodatków mieszkaniowych, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych,
- w 7, tj. w 21%, nieprawidłowo obliczono wysokość dodatku mieszkaniowego, co skutkowało przyznaniem i wypłatą dodatku mieszkaniowego w zaniżonej wysokości,
- w 2 stwierdzono 50 przypadków wypłaty dodatków mieszkaniowych, pomimo, że decyzje o przyznaniu dodatków mieszkaniowych wygasły,
- w 4 gminach zarządcy domów nie zawiadamiali lub zawiadamiali z kilkumiesięcznym opóźnieniem organ przyznający dodatek mieszkaniowy o zaległościach w opłatach za lokal mieszkalny, co skutkowało wypłatami

⁷ Art. 7 ust. 1a dodany przez art. 1 pkt 6 lit. a) ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406), obowiązuje od 23 listopada 2004 r.

dotatków mieszkaniowych dłużnikom zalegającym z opłatami za lokal mieszkalny.

(str. 52-54)

7. Nadzór i kontrola gmin w zakresie dodatków mieszkaniowych była niewystarczająca.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie w 17 gminach spośród 34 kontrolowanych, tj. w 50%, nie przeprowadzono kontroli w zakresie przyznawania i wypłacania dodatków mieszkaniowych w urzędach gmin oraz w Ośrodkach, w których wydawano decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego.

W 5 urzędach gmin spośród 10, które były obowiązane do zatrudnienia audytora wewnętrznego, nie zatrudniono audytora wewnętrznego, co przyczyniło się do nieprzeprowadzania badań audytowych, dotyczących dodatków mieszkaniowych.

Zdaniem NIK, niewystarczający nadzór i kontrola spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych, skutkowały nieprawidłową realizacją zadania oraz spowodowały, że nie nastąpiła istotna poprawa w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dodatku mieszkaniowego, w stosunku do wyników poprzedniej kontroli⁸.

Spośród 34 skontrolowanych 2 gminy przekazały do GUS dane, dotyczące liczby wypłaconych dodatków mieszkaniowych, które były niezgodne ze stanem faktycznym. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych została zaniżona o 24.226, tj. o 510%.

(str. 54-56)

8. Stwierdzono podczas kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym, tj. kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, które wyniosły 8,3 mln zł, tj. 1,6%.

(str. 23)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Modyfikacja systemu dodatków mieszkaniowych, wprowadzona w 2004 r., przez likwidację dotacji budżetowych i zwiększenie dochodów własnych gminy, spowodowała usprawnienie systemu finansowania tego zadania.

Funkcjonujący system dodatków mieszkaniowych umożliwił gminom efektywne gospodarowanie środkami, przeznaczonymi na wypłatę dodatków mieszkaniowych oraz racjonalne prowadzenie gospodarki mieszkaniowej.

Gminy były organizacyjnie przygotowane do realizacji wypłat dodatków mieszkaniowych, natomiast nie nastąpiła istotna poprawa w trybie przyznawania, ustalania wysokości i wypłaty dodatków mieszkaniowych. Nadal nie zachowywano

⁸ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

staranności przy weryfikacji danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego, korzystanie z prawa do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, przed wydaniem decyzji administracyjnej, było sporadyczne, a kontrola zadań w tym zakresie funkcjonowała nieprawidłowo.

Dla poprawy funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie przez prezydentów i burmistrzów miast działań w zakresie:

- zapewnienia rzetelnego załatwiania spraw dodatków mieszkaniowych oraz terminowego wydawania i doręczania decyzji administracyjnych,
- zachowania terminu przekazywania wypłat dodatków mieszkaniowych oraz dokonywania wypłat dodatków mieszkaniowych właściwym adresatom tych należności,
- aktywniejszego korzystania z instytucji wywiadu środowiskowego, przed wydaniem decyzji administracyjnych w sprawach dodatku mieszkaniowego,
- dostosowania planu wydatków na wypłaty dodatków mieszkaniowych do rzeczywistego zapotrzebowania na ten cel,
- wzmocnienia nadzoru i kontroli nad gminnymi jednostkami organizacyjnymi, z zakresu przyznawania dodatków mieszkaniowych.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

Katalog tytułów prawnych do lokalu mieszkalnego, uprawniających do otrzymania dodatku mieszkalnego, określa art. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zgodnie z którym dodatek mieszkaniowy przysługuje:

- najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych,
- osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego,
- osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych,
- innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem,
- osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny.

Dodatek mieszkaniowy przysługuje na podstawie tylko jednego z tytułów wymienionych wyżej.

Kryterium dochodowe określa art. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, a art. 4 zawiera definicję gospodarstwa domowego. Przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

Przepis art. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określa normatywną powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego oraz sposób obliczania powierzchni użytkowej dla części lokalu, która nie może zostać przekroczona, aby dodatek mieszkaniowy przysługiwał. Zgodnie z ust. 5 art. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dodatek mieszkaniowy przysługuje w dalszym ciągu, jeżeli tylko powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nie przekracza normatywnej powierzchni o więcej, niż 30% albo 50% pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60%.

Sposób obliczania wysokości dodatku mieszkaniowego uregulowany został w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe, w związku

z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Wydatkami tymi, zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, są:

- czynsz,
- opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej,
- zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną,
- odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego,
- inne niż ww. opłaty za używanie lokalu mieszkalnego,

oraz opłaty za energię cieplną, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych, jak też wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału.

Wykaz świadczeń, które nie są wydatkami w rozumieniu art. 6 ust. 4 zawiera art. 6 ust. 4a ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek uprawnionej osoby do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej. Do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku oraz inne niezbędne dokumenty. Organ, o którym mowa w ust. 1, może upoważnić inną osobę do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. W art. 7 ust. 2-14 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określono zasady postępowania w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego, odmowy przyznania i wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego oraz obowiązki osób pobierających dodatek mieszkaniowy. Organ odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustali, że:

- 1) występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji, o której mowa w ust. 1 art. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy wskazującym, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), wykorzystując własne środki i posiadane zasoby majątkowe lub
- 2) faktyczna liczba wspólnie zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji, o której mowa w ust. 1 art. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Upoważniony przez organ, o którym mowa wyżej, pracownik przeprowadzający wywiad środowiskowy może żądać od wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego złożenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenia o stanie majątkowym, zawierającego w szczególności dane dotyczące posiadanych ruchomości i nieruchomości oraz zasobów pieniężnych.

Decyzja w sprawie dodatku mieszkaniowego powinna być wydana, zgodnie art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku, a dodatek mieszkaniowy stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych powinien być wypłacony w terminie do dnia 10 każdego miesiąca

z góry, zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobrania należności za lokal mieszkalny. Dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku. (art. 7 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych). W przypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa wyżej, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa. W przypadku uregulowania należności w terminie określonym wyżej wypłaca się dodatek mieszkaniowy za okres, w którym wypłata była wstrzymana. Osoba, w stosunku do której, z powodu nieuregulowania należności za zajmowany lokal mieszkalny, wygasła decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, może wystąpić ponownie o jego przyznanie po uregulowaniu zaległości powstałych w okresie obowiązywania tej decyzji. Na żądanie organu przyznającego dodatek mieszkaniowy, osoba pobierająca dodatek mieszkaniowy jest obowiązana udostępnić dokumenty potwierdzające wysokość dochodów wykazanych w deklaracji, o której mowa w ust. 1 art. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i ma obowiązek przechowywania tych dokumentów przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu tego dodatku.

Przepis art. 8 ustawy o dodatkach mieszkaniowych stanowi, że dodatek mieszkaniowy wypłaca się, w terminie do dnia 10 każdego miesiąca z góry, zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny (w przypadku domu jednorodzinnego osobie będącej właścicielem tego domu). Zarządca domu lub osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny, zalicza dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za jej pośrednictwem należności za zajmowany lokal mieszkalny. Pobierający należności za lokale mieszkalne ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości, o których mowa w art. 7 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych (nieopłacania na bieżąco należności za zajmowany lokal), obejmujących pełne 2 miesiące. W razie niedopełnienia tego obowiązku osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny zwraca organowi przyznającemu dodatek mieszkaniowy kwoty dodatków wypłacone za miesiące, w których wystąpiły zaległości w tych opłatach. Osoba uprawniona do pobierania należności za lokal mieszkalny jest obowiązana zwrócić organowi te kwoty w terminie kolejnych 2 miesięcy, jeżeli gospodarstwo domowe, któremu przyznano dodatek mieszkaniowy, nie uiści zaległych opłat w terminie miesiąca od powstania obowiązku zawiadomienia organu o powstaniu zaległości.

Wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy (art. 9a ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

Wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, stanowiący załącznik do wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, są określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Rozporządzenie określa również szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego.

Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu⁹.

Jak wynika z tego rozporządzenia, wywiad przeprowadza się w miejscu zamieszkania wnioskodawcy i podczas wywiadu ustala się faktyczny stan majątkowy wnioskodawcy. Wywiad powinien być przeprowadzony w ciągu 14 dni od daty złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Wywiad przeprowadza pracownik upoważniony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na podstawie legitymacji, której wzór określa załącznik do niniejszego rozporządzenia. Podczas wywiadu pracownik, o którym mowa wyżej, może zażądać od wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, którego wzór również stanowi załącznik do rozporządzenia (§§ 1, 2, 4 i 5).

3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Zadanie wypłat dodatków mieszkaniowych zostało nałożone na gminy na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹⁰. Do dnia 1 stycznia 2004 r. wypłaty dodatków mieszkaniowych były dofinansowywane z budżetu państwa.

Udział środków z budżetu państwa w kwocie wypłat dodatków mieszkaniowych zmniejszał się i wynosił w 2000 r. – 44%, w 2001 r. – 37% i w 2002 r. – 28%¹¹.

W ramach przeprowadzonej w 2003 r. decentralizacji zadań i środków publicznych, zwiększona została ekonomiczna odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za realizowane zadania, w tym m.in. za wypłaty dodatków mieszkaniowych. Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹² zostały wprowadzone zmiany w dysponowaniu przez jst środkami finansowymi. Zwiększony został udział dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych jednostek samorządów terytorialnych. Źródłami dochodów własnych gmin są m.in. wpływy z podatków, wpływy z opłat, dochody z majątku gminy.

Od 1 stycznia 2004 r. źródłem finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych są środki własne gmin.

Rady gminy, zgodnie z ustawą o dodatkach mieszkaniowych, od 1 stycznia 2004 r. mogą podwyższyć lub obniżyć wysokość dodatku mieszkaniowego. Wysokość dodatku mieszkaniowego łącznie z ryczałtem na zakup opału nie może przekroczyć 70% wydatków faktycznie poniesionych na utrzymanie lokalu lub 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię lokalu. Rada gminy może zwiększyć lub zmniejszyć ten wskaźnik o 20 punktów procentowych, tj. obniżyć go do 50% lub podwyższyć do 90%.

⁹ Dz. U. Nr 156, poz. 1828.

¹⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm. – ustawa weszła w życie z dniem 12 listopada 1994 r., utraciła moc z dniem 10 lipca 2002 r.

¹¹ Wg wyników kontroli przeprowadzonej w 2003 r. – Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

¹² Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

W latach 2004-2008 w Polsce wypłacono¹³ 40.188 tys. dodatków mieszkaniowych na łączną kwotę 5.650.888 tys. zł. W badanym okresie zmniejszyła się zarówno liczba jak i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych. W 2004 r. wypłacono 9.859 tys. dodatków mieszkaniowych na łączną kwotę 1.377.637 tys. zł, w 2005 r. – 9.174 tys. na łączną kwotę 1.239.530 tys. zł, w 2006 r. – 8.472 tys. na łączną kwotę 1.168.118 tys. zł, w 2007 r. – 7.113 tys. na łączną kwotę 1.047.260 tys. zł i w 2008 r. – 5.568 tys. na łączną kwotę 818.340 tys. zł.

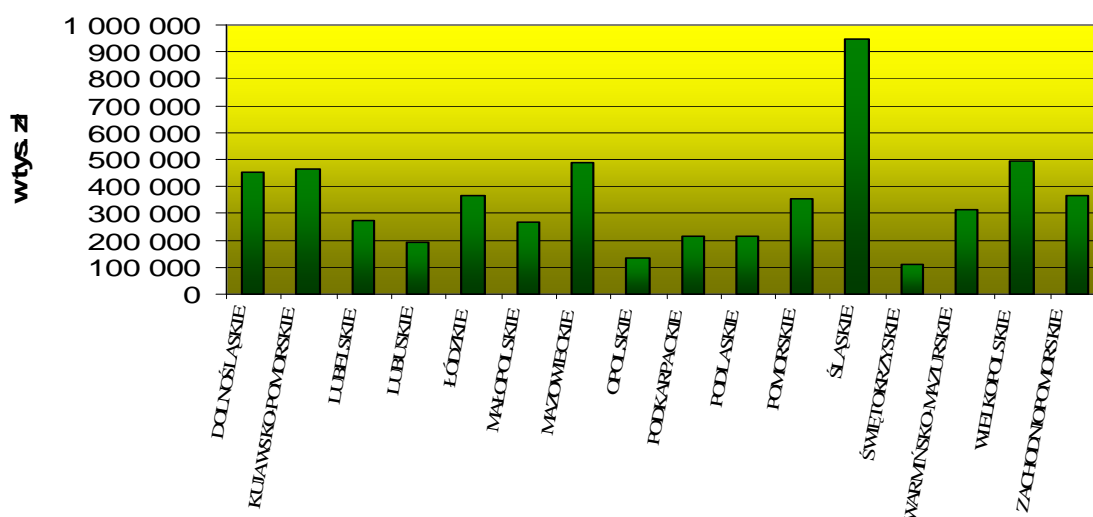
Największe kwoty środków z tytułu dodatków mieszkaniowych wypłacono w latach 2004-2008 w województwach: śląskim (946,4 tys. zł), wielkopolskim (493,1 tys. zł), mazowieckim (490,5 tys. zł), kujawsko-pomorskim (466,6 tys. zł) oraz dolnośląskim (453,4 tys. zł). Najmniejsze kwoty w ramach dodatków mieszkaniowych wypłacono w województwach: świętokrzyskim (110,8 tys. zł), opolskim (134,1 tys. zł) i lubuskim (190,4 tys. zł).

Z danych GUS wynika, że wysokość kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych była proporcjonalna do gęstości zaludnienia w poszczególnych województwach oraz wysokości wskaźnika zagrożenia ubóstwem. Kwota wypłat była najwyższa w tych województwach, w których te wskaźniki były największe.

Stopa ubóstwa w poszczególnych województwach wahała się od ok. 2% w województwie opolskim do 8-9% w województwach: warmińsko-mazurskim, lubelskim, podlaskim, kujawsko-pomorskim i 11% w województwie świętokrzyskim. Spośród województw o najwyższym wskaźniku zagrożenia ubóstwem, tj. świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego i kujawsko-pomorskiego, największą kwotę dodatków mieszkaniowych wypłacono w kujawsko-pomorskim.

Kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Polsce w latach 2004-2008 w poszczególnych województwach przedstawia poniższy wykres.

Rys. 1. Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2008.



Źródło: GUS

¹³ Według danych GUS.

Według badań Instytutu Rozwoju Miast¹⁴, w 2008 r. najwyższe dodatki mieszkaniowe otrzymali najemcy lokali mieszkalnych w zasobach komunalnych. Średnia wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w tych zasobach wynosiła – 170 zł, a np. w zasobach TBS – 168 zł, a w spółdzielniach mieszkaniowych – 145 zł.

Z badań Instytutu Rozwoju Miast wynika, że w badanym okresie zmniejszała się średnia kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych, a najczęściej korzystającymi z dodatków mieszkaniowych byli członkowie gospodarstw jednoosobowych, zamieszkujący w zasobach komunalnych i spółdzielczych:

- średnia wysokość miesięcznych dodatków mieszkaniowych wypłaconych w grudniu 2008 r. wyniosła 157 zł i była wyższa od wysokości sprzed roku o 14 zł; w 2007 r. wyniosła ona 143 zł, która była niższa w porównaniu z rokiem 2006 o 5 zł;
- najwięcej dodatków mieszkaniowych otrzymały gospodarstwa domowe 1-osobowe, tj. 28,8% w 2007 r. i 24,7% w 2008 r.;
- suma środków przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe w 75% dotyczyła zasobów komunalnych i zasobów spółdzielczych.

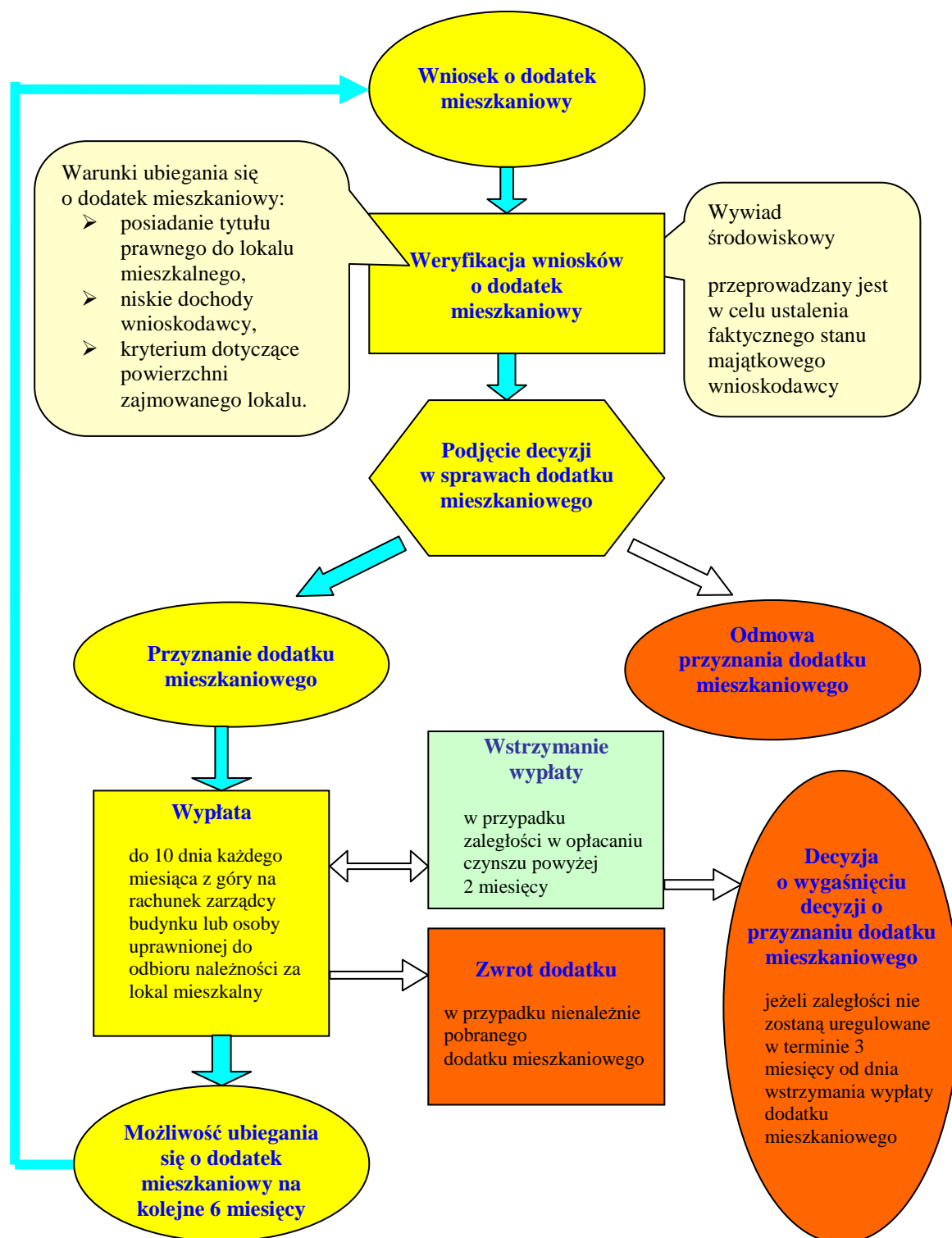
Według danych GUS w 2008 r. w stosunku do poprzedniego roku, wydatki gospodarstw domowych za użytkowanie lokalu mieszkalnego i nośniki energii w przeliczeniu na jedną osobę wzrosły z 149 zł do 171 zł, tj. o 15%. W roku 2006 wyniosły one 147 zł, w 2005 r. – 149 zł, a w 2004 r. – 141 zł.

Ustalanie wysokości oraz przyznawanie dodatków mieszkaniowych dokonywane jest na podstawie wniosków o dodatki mieszkaniowe z dołączoną deklaracją o dochodach gospodarstwa domowego. Z dniem 1 stycznia 2002 r., na podstawie ustawy o dodatkach mieszkaniowych rozszerzono obowiązujące zasady i tryb przyznawania dodatków mieszkaniowych o przeprowadzanie wywiadów środowiskowych przed wydaniem decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego.

Schemat funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych przedstawia poniższy rysunek.

¹⁴ Informacje o mieszkalnictwie wyniki monitoringu za 2007 r. i 2008 r. Instytut Rozwoju Miast – Zespół Zasobów Mieszkaniowych.

Rys. 2. Schemat funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych.



Opracowano w NIK.

Obniżki czynszu

Według stanu na koniec 2005 r. z opłatami za lokal mieszkalny zalegało ok. 1,6 mln lokatorów, w tym przede wszystkim osoby zamieszkujące w lokalach

mieszkalnych stanowiących zasoby spółdzielcze (1.048 tys.) i gminne (488 tys.). Łączna kwota zaległości przekroczyła 1,6 mld zł, z czego na spółdzielcze lokale mieszkalne przypadało 64% zadłużenia i na gminne zasoby mieszkaniowe 30% zadłużenia. Na koniec 2007 r. suma zaległości wyniosła 1,7 mld zł, z czego nadal najczęściej przypadało na spółdzielnie mieszkaniowe i gminy. W sądach toczyło się 17 tys. postępowań eksmisyjnych, wykonano eksmisje z 4,7 tys. lokali mieszkalnych, z czego najczęściej dotyczyło zasobów gminy (46%) i spółdzielczych lokali mieszkalnych (41%).

W celu ograniczenia zaległości w opłacaniu należności za lokal mieszkalny przez osoby o najniższych dochodach organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić zasady obniżania czynszu.







Poza dodatkami mieszkaniowymi, o które mogą ubiegać się osoby spełniające kryterium dochodowe, kryterium dotyczące normatywnej powierzchni zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz posiadania tytułu prawnego do lokalu, najemcom osiągnięciem najniższe dochody przysługuje pomoc finansowa, polegająca na obniżeniu wysokości czynszu. Dla osób osiągających niskie dochody, ale nie spełniających pozostałych warunków, określonych w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, stworzona została możliwość wnioskowania o obniżkę czynszu, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Warunki obowiązujące osoby występujące o obniżkę czynszu określają organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 21 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Przyznanie dodatku mieszkaniowego nie wyklucza możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu.

Gminy korzystały także z prawa do obniżania wysokości czynszów naliczonych wg obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach.

Dodatki mieszkaniowe w Unii Europejskiej¹⁵

Podobnie jak i w Polsce, państwa Unii Europejskiej udzielają mniej zamożnej części społeczeństwa pomocy w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania. Pomoc taką zapewnia 15 z 26 państw UE. Wypłata dodatków następuje ze środków budżetu państwa, władz regionalnych lub gminnych.

Tabela 1. Źródła finansowania dodatków mieszkaniowych w Europie.

Państwo	Nazwa systemu	Źródła finansowania
 Francja	ALF - Allocation de Logement Familiale, APL - Aide Personnalisée au Logement, ALS - Allocation de Logement Sociale)	budżet państwa/systemy socjalne
 Wielka Brytania	Housing Benefits	budżet państwa
 Niemcy	Wohngeld	budżet państwa i władz lokalnych
 Austria	Fördermy	budżet państwa i władz lokalnych
 Finlandia	Asumistuensaaj at	budżet państwa
 Holandia	Inididuele Huursubsidie	budżet państwa i władz lokalnych

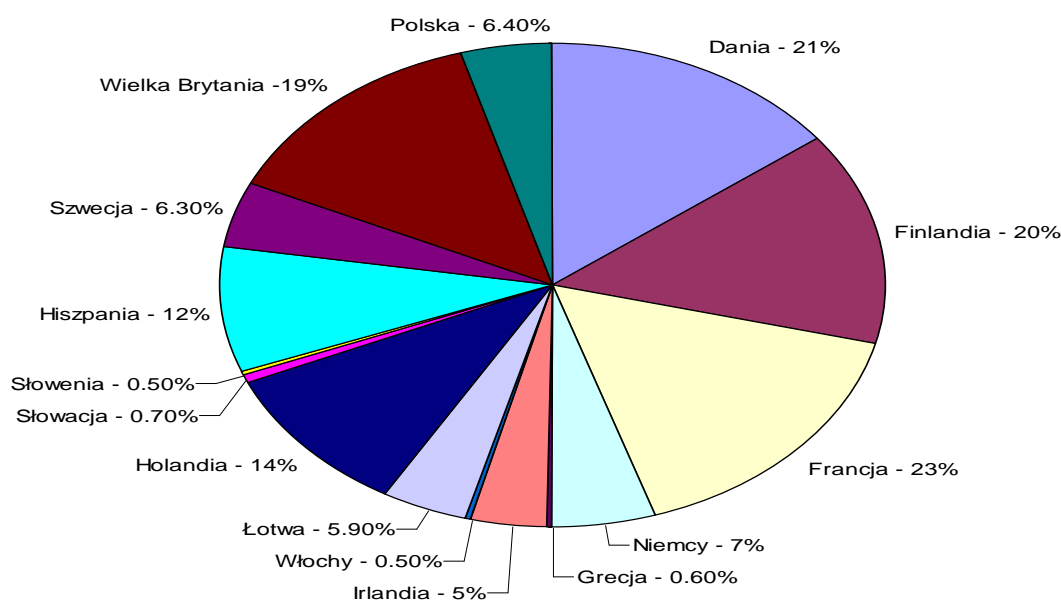
¹⁵ Źródło: Internet – adres: http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/report_abstracts/ih_abstracts/ih_a_083.asp „Social Housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review”.

W latach 60. i 70. kraje północnej Europy zaczęły wprowadzać dodatki mieszkaniowe. Ich wysokość ustalano tak, aby stopień obciążenia gospodarstw domowych wydatkami mieszkaniowymi kształtował się na poziomie 25-30% dochodu.

Dodatki mieszkaniowe dotyczą w większości zasobów czynszowych, więc sporadycznie występują w państwach południa Europy, gdzie przeważają mieszkania własnościowe. Dostęp do dodatków mieszkaniowych mają na ogół rodziny wielodzietne, których dochody nie przekraczają określonego pułapu. Środki na finansowanie dodatków mieszkaniowych pochodzą przede wszystkim z budżetu państwa, jak również z budżetów gmin. Rola dodatków mieszkaniowych w socjalnej polityce państwa może być marginalna (jak np. w Austrii, gdzie z dodatków korzysta tylko 3% gospodarstw domowych) lub podstawowa (jak np. we Francji, gdzie dodatkami objęte jest 26% rodzin).

Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dodatków mieszkaniowych w poszczególnych państwach, przedstawiono na poniższym wykresie.

Rys. 3. Udział gospodarstw domowych objętych dodatkami mieszkaniowymi w 2004 r.



Źródło: Internet – adres: http://www.federcasa.it/news/housing_statistics/Report_housing_statistics_2005_2006.pdf
„Housing Statistics in the European Union”.

Zróżnicowana jest również średnia miesięczna wysokość dodatku - od 100 euro miesięcznie w Niemczech do 340 euro w Wielkiej Brytanii. W Polsce średnia wysokość dodatków mieszkaniowych w grudniu 2008 r. wyniosła 157 zł.

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Organizacja i finansowanie zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych

3.3.1.1. Organizacja załatwiania spraw w zakresie dodatków mieszkaniowych

Zgodnie z art. 9a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy.

Przepis art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych stanowi, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może upoważnić inną osobę do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego.

W latach 2006-2008 w 10 gminach z 34 skontrolowanych, tj. w 29%, sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi realizowały komórki organizacyjne urzędów gmin. W 24 gminach, tj. w 71% skontrolowanych gmin, zadania w ww. zakresie powierzono 23 Ośrodkom Pomocy Społecznej oraz Zakładowi Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach.

W stosunku do ustaleń kontroli przeprowadzonej w 2003 r.¹⁶, obejmującej okres 2000-2002, zwiększyła się liczba gmin, które przekazały innym jednostkom organizacyjnym realizację zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą dodatków mieszkaniowych. Zadania z zakresu dodatków mieszkaniowych przekazano innym jednostkom organizacyjnym w 20 spośród 49 skontrolowanych gmin w 2003 r.

Kontrola wykazała, że w 10 gminach, które we własnym zakresie realizowały zadania dotyczące dodatków mieszkaniowych, organem podejmującym decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego był burmistrz lub prezydent miasta.

W 4 gminach, tj. w Chełmie, Wałczu, Legionowie i Sulechowie, burmistrzowie lub prezydenci miast nie upoważnili, w trybie art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, kierowników Ośrodków realizujących zadania z zakresu dodatków mieszkaniowych, do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego.

W ww. gminach kierownicy Ośrodków wydawali decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego, nie posiadając stosownego upoważnienia burmistrza lub prezydenta miasta. Kierownicy Ośrodków w 4 ww. gminach w latach 2006-2008 podejmowali decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego, na podstawie wydanych przez rady gmin upoważnień, które utraciły moc prawną w związku z wejściem w życie w dniu 23 listopada 2004 r. art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zmieniającej właściwość organu upoważnionego do załatwiania spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych. Łączna kwota wynikająca z wydanych decyzji z naruszeniem przepisów wyniosła 8,3 mln zł. I tak na przykład:

¹⁶ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

- *Rada Miejska w **Chełmie** upoważniła Dyrektora Ośrodka do realizacji zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych uchwałą z dnia 30 grudnia 2002 r. Dyrektor Ośrodka upoważnił w dniu 1 grudnia 2004 r., na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, swojego zastępcę do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, określającym, iż upoważnić inną osobę do wydawania decyzji może wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Prezydent Miasta Chełma upoważnił, w trybie art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Ośrodka do wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, dopiero w dniu 5 grudnia 2006 r.*

W 2006 r. Dyrektor i Zastępca Dyrektora Ośrodka, bez upoważnienia Prezydenta Miasta wydali 4.304 decyzje o przyznaniu dodatków mieszkaniowych, na łączną kwotę 600,6 tys. zł.

- *W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Wałczu**, w okresie 2006-2008, Kierownik Ośrodka wydał 6.205 decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego oraz 190 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego bez upoważnienia Burmistrza Miasta. Kierownik Ośrodka posiadał upoważnienie udzielone przez Radę Miasta w Wałczu, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.*

Wydawanie decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego przez nieupoważniony organ skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji. Nie stwierdza się nieważności decyzji gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 1 i § 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego).

W 10 urzędach gmin, realizujących wypłaty dodatków mieszkaniowych, obsługą osób ubiegających się o dodatki mieszkaniowe, zajmowali się pracownicy m.in. wydziałów gospodarki lokalowej, gospodarki mieszkaniowej lub referatów dodatków mieszkaniowych, będących w strukturze organizacyjnej urzędów gmin.

Rozpatrywaniem wniosków i przygotowaniem projektów decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego oraz wypłatami dodatków mieszkaniowych w urzędach gmin zajmowało się od 2 do 8 zatrudnionych osób, na przykład:

- *W Urzędzie Miasta **Świdnik** sprawami dodatków mieszkaniowych zajmowało się 2 pracowników. Jeden pracownik rocznie rozpatrywał średnio 892 wnioski,*
- *W Urzędzie Miasta **Płocka** zatrudniono 8 pracowników do załatwiania spraw dodatków mieszkaniowych, jeden pracownik rocznie rozpatrywał 838 wniosków.*

W okresie objętym kontrolą w urzędach gmin rozpatrzono od 258 wniosków o dodatki mieszkaniowe w Urzędzie Gminy i Miasta w Drzewicy do 20 tys. wniosków w Urzędzie Miasta Płocka. Najmniejszą liczbę wniosków do rozpatrzenia na jednego pracownika, tj. 29 wniosków rocznie stwierdzono w Urzędzie Gminy i Miasta w Drzewicy, a największą liczbę, tj. 1.405 wniosków rocznie – w Urzędzie Miasta Głogowa.

W strukturze organizacyjnej Ośrodków Pomocy Społecznej załatwianiem spraw związanych z dodatkami mieszkaniowymi zajmowały się m.in. działy dodatków mieszkaniowych lub czynszów, sekcje dodatków mieszkaniowych lub działy pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą, w Ośrodkach rozpatrzono od 2.915 do 38.520 wniosków o dodatki mieszkaniowe.

Najmniejszą liczbę wniosków do rozpatrzenia rocznie na jednego pracownika, tj. 341, stwierdzono w Ośrodku w Pionkach, a największą liczbę, tj. 2.019, w Ośrodku w Bielsku-Białej.

W 4 Ośrodkach, tj. w Radomiu, Bielsku-Białej, Szczecinku i Nowej Soli, w badanym okresie na 1 pracownika przypadało ponad 1.500 wniosków do rozpatrzenia w ciągu roku, tj. średnia liczba wniosków rozpatrzonych rocznie, wyniosła w Radomiu – 1.834, w Bielsku-Białej – 2.019, w Szczecinku – 1.607 i w Nowej Soli – 1.694. Np.:

- *W Ośrodku w **Radomiu** sprawami dodatków mieszkaniowych zajmowało się 5 pracowników w 2006 r. oraz 7 pracowników w latach 2007-2008. W badanym okresie w Ośrodku zostało złożonych i rozpatrzonych 38.520 wniosków, z tego 14.912 w 2006 r., 12.796 w 2007 r. i 10.812 w 2008 r. Na jednego pracownika przypadało w 2006 r. – 2.982 wnioski, w 2007 r. – 1.828 wniosków i w 2008 r. – 1.545 wniosków.*
- *W **Bielsku-Białej** trzy zatrudnione osoby rozpatrzyły 18.107 wniosków, w tym w 2006 r. – 7.352, w 2007 r. – 5.901 i w 2008 r. – 4.854. Do rozpatrzenia przez jednego pracownika przypadało w 2006 r. – 2.460 wniosków, w 2007 r. – 1.979 i w 2008 r. – 1.620.*

W Ośrodkach sprawy dotyczące dodatków mieszkaniowych realizowało od 1 do 10 zatrudnionych osób. Najmniejszą liczbę osób, tj. 1 osobę, do realizacji zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych zatrudniono w Ośrodku w Hrubieszowie i ZAMK w Słubicach, a największą liczbę w Ośrodkach w Gliwicach – 10 i Legnicy – 9.

W Ośrodku w Hrubieszowie i Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach do obowiązków 1 zatrudnionego pracownika należało przeprowadzenie pełnego postępowania z wnioskami o dodatki mieszkaniowe, tj. przyjęcie wniosków o dodatek mieszkaniowy, weryfikacja wniosków oraz przygotowanie projektów decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. I tak:

- *W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Hrubieszowie**, realizacją zadania w zakresie dodatków mieszkaniowych zajmowała się jedna osoba. W Ośrodku w latach 2006-2008 rozpatrzono 4.337 wniosków o dodatki mieszkaniowe i przyznano dodatki mieszkaniowe na łączną kwotę 3.535 tys. zł.*
- *W Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w **Słubicach**, sprawami dodatków mieszkaniowych zajmował się jeden pracownik. W latach 2006-2008 rozpatrzono 2.915 wniosków o dodatki mieszkaniowe i przyznano dodatki mieszkaniowe na łączną kwotę 2.375 tys. zł. Do obowiązków jednego pracownika należało przyjmowanie wniosków o dodatki mieszkaniowe, dokonywanie weryfikacji wniosku i załączonych dokumentów, sporządzanie projektu decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, dokonywanie wypłat na rachunki zarządców domów, a nawet księgowanie wypłaconych kwot.*

Zdaniem NIK, prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawach dodatku mieszkaniowego przez jednego pracownika w Gminie Hrubieszów i Gminie Słubice, utrudnia sprawowanie bieżącej kontroli przez poszczególnych pracowników realizacji spraw w zakresie wypłat dodatków mieszkaniowych. Skutkowało to

nierzetelną weryfikacją dokumentów oraz uniemożliwiało zachowanie miesięcznego terminu zrealizowania sprawy.

W Ośrodku w Gliwicach 10 zatrudnionych pracowników rozpatrzyło, w okresie objętym kontrolą, 31.375 wniosków o dodatki mieszkaniowe, w tym w 2006 r. – 12.573, w 2007 r. – 10.466 i w 2008 r. – 8.336, a w Ośrodku w Legnicy 9 pracowników rozpatrzyło, w okresie objętym kontrolą 19.689 wniosków, w tym w 2006 r. – 7.951, w 2007 r. – 6.408 i w 2008 r. – 5.330.

Spośród 34 skontrolowanych, w 3 gminach zaniechano korzystania z prawa weryfikowania wniosków o przyznanie dodatków mieszkaniowych na podstawie wywiadów środowiskowych.

W Ośrodku w Hrubieszowie i Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach oraz Urzędzie Miasta w Świdniku w latach 2006-2008 złożono łącznie 12.605 wniosków o dodatki mieszkaniowe, pomimo to nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego, również żaden pracownik nie otrzymał upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Na 2.915 wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego złożonych do ZAMK w Słubicach, w okresie objętym kontrolą, 3 zostały zweryfikowane na podstawie wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego przez pracowników innej jednostki, tj. OPS w Słubicach. I tak:

- *W Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w **Słubicach**, do przeprowadzania wywiadów środowiskowych nie upoważniono żadnego pracownika. Dyrektor Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym nie występował do Burmistrza Słubic z wnioskiem o upoważnienie pracownika do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. W związku z nieupoważnieniem pracownika przez Burmistrza Słubic do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, Zakład Administracji Mieniem Komunalnym występował 3-krotnie z wnioskiem do Ośrodka Pomocy Społecznej w Słubicach o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego u osoby wnioskującej o dodatek mieszkaniowy i ww. Ośrodek przeprowadził takie wywiady.*
- *Burmistrz Miasta **Hrubieszowa** nie upoważnił pracowników MOPS w Hrubieszowie do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Kierownik MOPS nie występował do Burmistrza Miasta z wnioskiem o upoważnienie osoby do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. W rezultacie żaden z 4.337 wniosków o dodatek mieszkaniowy nie został zweryfikowany na podstawie wywiadu środowiskowego.*
- *W Gminie **Świdnik** nie upoważniono żadnego pracownika do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, co uniemożliwiło rzetelne ustalanie faktycznego stanu majątkowego wnioskodawców. W Gminie, w okresie objętym kontrolą, stwierdzono że nie było potrzeby przeprowadzania wywiadów środowiskowych u żadnego z 5.353 wnioskodawców. Upoważnienie do przeprowadzania wywiadów środowiskowych na podstawie legitymacji zostało wydane pracownikom Urzędu Miasta w Świdniku w dniu 6 stycznia 2009 r.*

W Urzędzie Miasta Żyrardów nie zapewniono odpowiednich warunków dla właściwej obsługi wnioskodawców, w tym do prowadzenia dyskretnej i swobodnej rozmowy na temat stanu majątkowego. Osoby ubiegające się o dodatki mieszkaniowe obsługiwane były w pokoju, w którym mieścił się Wydział Gospodarki Lokalowej. W Wydziale Gospodarki Lokalowej w Żyrardowie oprócz wniosków o dodatki

mieszkańców przyjmowano i rozpatrywano także wnioski o najem lokali mieszkalnych, prowadzono sprawy związane z oddaniem w bezpłatne użytkowanie lokalu mieszkalnego oraz sprawy w zakresie egzekucji administracyjnej, wynikającej z prawomocnych wyroków sądowych o eksmisji sprzed 12 listopada 1994 r. Trudną sytuację lokalową wydziału zajmującego się dodatkami mieszkaniowymi obrazuje poniższe zdjęcie.



Rys. 4. Urząd Miasta Żyrardów. Wydział Gospodarki Lokalowej znajdujący się w jednym pomieszczeniu, w którym przyjmowane są także wnioski o dodatki mieszkaniowe.

Źródło: Kontrola NIK.

Organizacja i zasady funkcjonowania wszystkich skontrolowanych urzędów gmin i Ośrodków oraz Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach zostały ustalone w regulaminach organizacyjnych. W tych regulaminach, prawidłowo określono m.in. zadania pracowników wydziałów, zajmujących się realizacją dodatków mieszkaniowych. Zadania przede wszystkim polegały na sprawdzaniu kompletności wniosków o dodatki mieszkaniowe, weryfikowaniu wniosków o dodatki mieszkaniowe, obliczaniu należnych kwot dodatków mieszkaniowych, przygotowywaniu projektów decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych, przygotowywaniu list wypłat dodatków, współpracy z zarządcami domów, prowadzeniu rozliczeń z zarządcami domów oraz zapewnieniu poprawności i terminowości wypłat dodatków mieszkaniowych i sporządzaniu sprawozdań z realizacji zadań. Np.:

- *W Regulaminie Organizacyjnym Ośrodka Pomocy Społecznej w **Gliwicach** określono zadania Działu Dodatków Mieszkaniowych. Do zadań pracowników Działu Dodatków Mieszkaniowych należało m.in. przyjmowanie wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego, ustalanie uprawnień do dodatku mieszkaniowego, obliczanie wysokości dodatku mieszkaniowego oraz wypłaty przyznanych dodatków mieszkaniowych. Ponadto w Ośrodku opracowano i wdrożono instrukcję wewnętrzną, w której zawarto etapy postępowania przy przyznawaniu oraz wypłatach dodatków mieszkaniowych. Zgodnie z instrukcją rozpatrzenie wniosku miało polegać m.in. na ustaleniu czy zostały spełnione kryteria określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, ustaleniu wszystkich danych do naliczania dodatku mieszkaniowego oraz przygotowaniu projektu decyzji.*
- *W Regulaminie Organizacyjnym Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w **Chetmie** określono zakres działania Sekcji Dodatków Mieszkaniowych. Do zadań Sekcji należało m.in. przyjmowanie i analizowanie składanych wniosków o dodatki mieszkaniowe, obliczanie należnych kwot dodatków mieszkaniowych, przygotowanie projektu decyzji prowadzenie rozliczeń z zarządcami domów.*

Zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych, określone zostały w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

W 5 skontrolowanych gminach, dodatkowo uregulowano w wewnętrznych przepisach, szczegółowe zasady rozpatrywania wniosków o dodatki mieszkaniowe oraz tryb przyznawania i sposób obliczania dodatku mieszkaniowego, dla usprawnienia realizacji tych zadań. W MOPS w Szczecinku, Urzędzie Miasta Płocka, OPS w Gliwicach, MOPS w Kołobrzegu oraz w Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach opracowano i wprowadzono wewnętrzne zasady postępowania przy realizacji zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych. Procedury te określały m.in. etapy postępowania w trakcie rozpatrywania wniosków o dodatki mieszkaniowe i przygotowywania projektów decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, określono termin przyjęć wnioskodawców, tj. dni, godziny a także ustalono okres przeznaczony na współpracę z zarządcami domów. W wewnętrznych instrukcjach dodatkowo określono miesięczny termin na wydawanie decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego oraz 14 dni na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. I tak np.:

- *W Urzędzie Miasta Płocka w instrukcji „Przyznanie dodatku mieszkaniowego”, określono m.in. dokumenty na podstawie których powinny być weryfikowane dochody wnioskodawców. Zgodnie z Instrukcją pracownicy zostali obowiązani do sporządzania notatek służbowych z weryfikacji dochodów wnioskodawcy i wydatków za zajmowany lokal mieszkalny. Instrukcja została umieszczona na stronie internetowej Urzędu.*
- *W Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach wprowadzono wewnętrzną procedurę przyznawania dodatków mieszkaniowych, w której określono m.in. obowiązki pracownika do spraw dodatków mieszkaniowych w zakresie weryfikacji wniosków o dodatki mieszkaniowe i terminy realizacji wypłat dodatków mieszkaniowych.*

Z kontroli wynika, że w ww. 5 gminach, pomimo wdrożenia wewnętrznych procedur rozpatrywania wniosków o dodatki mieszkaniowe, nie wszystkie wnioski o dodatki mieszkaniowe rozpatrywano prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości w rozpatrywaniu wniosków oraz obliczaniu wysokości dodatków mieszkaniowych, wynikały z nienależytej staranności pracowników oraz nieprzestrzegania wdrożonych zasad. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. weryfikacji wniosków, ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych oraz naruszenia terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. I tak np.:

- *W MOPS w Szczecinku opracowano „Zasady dotyczące realizacji dodatków mieszkaniowych w MOPS w Szczecinku”, które weszły w życie od 1 lutego 2002 r. Zawarte w ww. dokumencie informacje określały wymagane czynności przy wydawaniu decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego oraz sposób kontroli postępowań w sprawach dodatku mieszkaniowego. W 9, tj. w 15% z 60 zbadanych wniosków o dodatki mieszkaniowe, nie obliczono średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, a w 3, tj. w 3,3% wniosków obliczenia te były nieprawidłowe.*
- *W Słubicach Dyrektor Zakładu Administracji Mieniem Komunalnym wprowadził 31 sierpnia 2008 r. „Procedury przyznawania dodatków mieszkaniowych”. W ww. dokumencie określono sposób postępowania pracownika, w trakcie*

rozpatrywania wniosku o dodatek mieszkaniowy, od otrzymania wniosku do przekazania wnioskodawcy decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. Niezgodnie z ustalonymi procedurami, obliczono wysokość dodatku mieszkaniowego w 3 spośród 60 skontrolowanych spraw, tj. w 5%, zawiązując średni dochód na jednego członka gospodarstwa domowego.

Tylko niektóre gminy upowszechniały informacje o możliwości uzyskania dodatków mieszkaniowych wśród społeczności lokalnej, m.in. przez publikowanie informacji na stronach internetowych gmin, umieszczanie ogłoszeń w urzędach gmin lub wydawanie ulotek zawierających informacje o dodatkach mieszkaniowych, na przykład:

- *W Urzędzie Miasta **Płocka**, upowszechniano dodatki mieszkaniowe poprzez wydawanie ulotek informacyjnych (8 tys. sztuk w 2008 r.). Mimo to w 2008 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 5.527 wniosków, tj. mniej o 1.184 w porównaniu do 6.711 wniosków złożonych w 2007 r.*
- *W Urzędzie Miasta **Mikołowa** informowano dłużników zajmujących lokale komunalne o możliwości ubiegania się o dodatki mieszkaniowe. Zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych opublikowano w Gazecie Mikołowskiej. Ponadto pracownicy socjalni Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mikołowie zachęcali swoich najuboższych podopiecznych do składania wniosków o dodatki mieszkaniowe.*

Zdaniem NIK, działania gmin dla upowszechniania informacji o możliwości uzyskania pomocy finansowej, w ponoszeniu wydatków na utrzymanie lokalu mieszkalnego, były niewystarczające.

3.3.1.2. Źródła finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych

Do 31 grudnia 2003 r. gminy otrzymywały dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w 2003 r.¹⁷ wynika, że udział środków budżetu państwa w dofinansowaniu gminom wypłat dodatków mieszkaniowych przed 2004 r. zmniejszył się i wyniósł w 2000 r. – 44%, w 2001 r. – 37% i w 2002 r. – 28%.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. zmienił się system finansowania dodatków mieszkaniowych. Przepisy prawa, regulujące zagadnienia związane z otrzymaniem przez gminy dotacji na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, zostały uchylone, jednocześnie zwiększono dochody własne gmin, poprzez podwyższenie ich udziału we wpływach z podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) do 6,71% i fizycznych (PIT) do 39,34%.

W gminach, w latach 2004-2008, stwierdzono wzrost dochodów, w tym dochodów z tytułu podatku od osób fizycznych i podatku od osób prawnych. Po 1 stycznia 2004 r., dochody budżetów skontrolowanych gmin, z których w 100% były pokrywane wypłaty dodatków mieszkaniowych, wyniosły:

¹⁷ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

Tabela. 2. Dochody zrealizowane, w skontrolowanych gminach, w latach 2004-2008.

Lp.	Rok	Kwota dochodów gminy (tys. zł)	Wzrost dochodów gminy w stosunku do poprzedniego roku (%)
1.	2004	4.286.326	
2.	2005	4.883.468	14
3.	2006	5.346.207	10
4.	2007	5.992.641	12
5.	2008	6.437.307	7

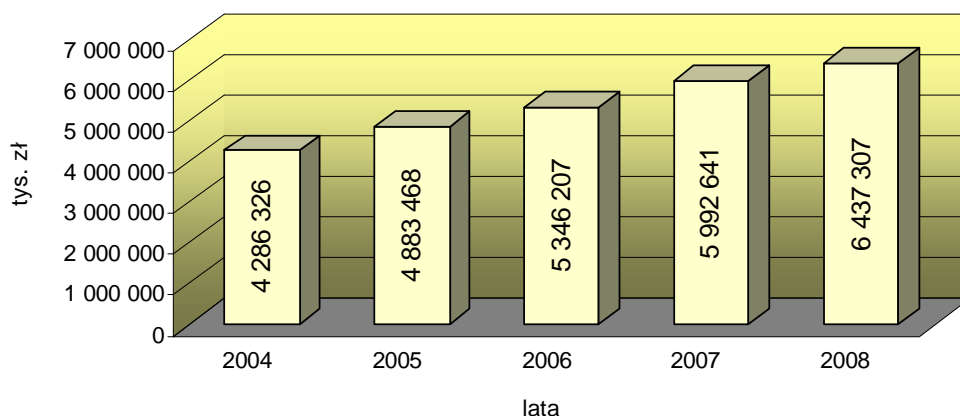
Źródło: Kontrola NIK.

Wzrost dochodów w budżetach gmin wynikał z większych wpływów z tytułu podatków od osób fizycznych, tj. w 2005 r. o 20%, w 2006 r. o 10%, w 2007 r. o 28% i w 2008 r. o 9%.

Stwierdzono 7 przypadków zmniejszenia dochodów w budżetach gmin. Największy spadek dochodów, tj. o 36%, stwierdzono w Gminie Międzyrzecz. Dochody w tej Gminie zmniejszyły się z kwoty z 81.458 tys. zł, osiągniętej w 2005 r., do kwoty 51.866 tys. zł uzyskanej w 2006 r.

W Gminie Słubice dochody osiągnięte w 2005 r. w wysokości 47.666 tys. zł zmniejszyły się w 2006 r. do kwoty 40.646 tys. zł, tj. o 15%, a w Gminie Hrubieszów dochody uzyskane w 2006 r. w wysokości 37.054 tys. zł zmniejszyły się w 2007 r. do kwoty 33.783 tys. zł, tj. o 9%.

Rys. 5. Łączna kwota dochodów skontrolowanych gmin w latach 2004-2008.



Źródło: Kontrola NIK.

Gminy nie korzystały z kredytów bankowych do zrealizowania wypłat dodatków mieszkaniowych, jak również nie stwierdzono przypadków odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu braku środków na sfinansowanie dodatków mieszkaniowych.

Kontrola wykazała, że środki zaplanowane w budżetach gmin były wystarczające do realizacji zapotrzebowania na wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Z kontroli wynika, że kwota dodatków mieszkaniowych, w latach 2006-2008, stanowiła 87% wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych, zaplanowanych w budżetach gmin.

Spośród 34 skontrolowanych gmin 2 z nich, tj. Gmina Słubice i Kołobrzeg, zrealizowały plan wydatków, w 99%. Kwoty zrealizowanych wydatków w Gminie Słubice wyniosły w 2006 r. – 832,9 tys. zł, w 2007 r. – 802,1 tys. zł i w 2008 r. – 740,5 tys. zł, a w Gminie Kołobrzeg w 2006 r. – 1.478 tys. zł, w 2007 r. – 1.446 tys. zł i w 2008 r. – 1.152 tys. zł.

Największe różnice pomiędzy zaplanowanymi wydatkami na dodatki mieszkaniowe, a wykonaniem planu, stwierdzono w 2008 r. w Gminie Drzewica i Gminie Zduńska Wola. W 2008 r. w Gminie Drzewica plan wydatków w kwocie 80 tys. zł, zrealizowano w wysokości 33 tys. zł, tj. w 41%, a w Gminie Zduńska Wola plan wydatków w kwocie 3.331 tys. zł, zrealizowano w wysokości 1.563 tys. zł, tj. w 47%. I tak:

- *W latach 2006-2008 w budżecie Gminy **Drzewica** plan wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych wynosił w każdym roku 80 tys. zł. W grudniu 2006 r. i 2008 r. Rada Gminy i Miasta Drzewicy dokonała zmian w planie wydatków i zmniejszyła kwotę wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych o 6 tys. zł w 2006 r. i o 40 tys. zł w 2008 r. Plan wydatków dostosowano do liczby złożonych wniosków o dodatki mieszkaniowe. Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2006, 2007 i 2008 stanowiła odpowiednio 90%, 65% i 41% planu przed zmianami oraz 98%, 65% i 83% planu po zmianach.*
- *W Gminie **Zduńska Wola** plan wydatków przeznaczonych na dodatki mieszkaniowe był kilkakrotnie korygowany w latach 2006-2008, w związku z niższym niż planowano poziomem wydatkowania środków na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Kwota wypłat dodatków mieszkaniowych w latach 2006, 2007 i 2008 stanowiła odpowiednio 93%, 88% i 47% planu wydatków na dodatki mieszkaniowe przed zmianami oraz 100%, 100% i 99% planu po zmianach.*

Gminy nie zawsze trafnie planowały i ujmowały w rocznych planach finansowych wysokość środków na wypłaty dodatków mieszkaniowych. Przy planowaniu nie uwzględniano corocznego zmniejszania się zainteresowania dodatkami mieszkaniowymi. Powodowało to, że zaplanowana w gminach, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, kwota wypłat dodatków mieszkaniowych nie była wykorzystana w pełnej wysokości.

Z kontroli wynika, że w latach 2004-2008 zmniejszała się liczba osób starających się o dodatki mieszkaniowe. W 34 skontrolowanych gminach, złożono łącznie 598.822 wnioski o przyznanie dodatków mieszkaniowych.

Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego, systematycznie zmniejszała się i wyniosła:

Tabela. 3. Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego w latach 2004-2008.

Lp.	Rok	Liczba wniosków o przyznanie dodatków mieszkaniowych	Zmniejszenie liczby złożonych wniosków w stosunku do poprzedniego roku (%)
1.	2004	139.525	-
2.	2005	137.992	1
3.	2006	126.953	8
4.	2007	107.597	15
5.	2008	86.755	19

Źródło: Kontrola NIK.

Na podstawie złożonych wniosków w latach 2004-2008 wypłacono dodatki mieszkaniowe na łączną kwotę 528.123 tys. zł, w tym:

Tabela. 4. Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2008.

Lp.	Rok	Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych (w tys. zł)	Obniżenie kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych w stosunku do poprzedniego roku (%)
1.	2004	124.210	-
2.	2005	113.250	9
3.	2006	109.346	3
4.	2007	99.666	12
5.	2008	81.651	18

Źródło: Kontrola NIK.

W 6 gminach, tj. w 18% skontrolowanych, stwierdzono niedobór środków finansowych, co skutkowało wypłatą dodatków mieszkaniowych z naruszeniem terminu, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. do dnia 10 dnia każdego miesiąca z góry. Zwłoka w wypłatach wyniosła od 1 do 21 dni.

W 4 gminach spośród 6, o których mowa wyżej, gminy nie przekazały środków finansowych Ośrodkom w terminie umożliwiającym wypłaty do 10 dnia każdego miesiąca z góry, a w 2 gminach, tj. Bartoszyce i Żyrardów, wobec ograniczonej kwoty środków finansowych na rachunkach bankowych, zdecydowano o zrealizowaniu innych terminowych zobowiązań, m.in. wypłat wynagrodzeń dla pracowników, np.:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Bartoszycach** opóźnienia w wypłacie dodatków mieszkaniowych wyniosły od 3 do 21 dni w stosunku do terminu, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Niedotrzymanie terminu na wypłatę dodatków mieszkaniowych, wynikało ze zwłoki Urzędu Miasta w Bartoszycach w przekazaniu środków finansowych do Ośrodka. W związku z ograniczoną kwotą na rachunku bankowym Ośrodka, w pierwszej kolejności

realizowano płatności, których nieuregulowanie skutkowałoby naliczeniem odsetek za nieterminowe wywiązanie się z zobowiązań.

- W Urzędzie Miasta **Żyrardowa** stwierdzono zwłokę w wypłacie dodatków mieszkaniowych, od 1 do 16 dni. Z powodu ograniczonej kwoty środków na rachunku bieżącym, w pierwszej kolejności zostały uregulowane zobowiązania w zakresie wynagrodzeń pracowników, a następnie środki finansowe przeznaczono na wypłaty dodatków mieszkaniowych.*
- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Wałczu** wystąpiły opóźnienia w wypłacie dodatków mieszkaniowych, od 1 do 3 dni. Niedotrzymanie ustawowego terminu na wypłatę dodatków mieszkaniowych dotyczyło dwóch miesięcy 2006 r., pięciu miesięcy 2007 r. i czterech miesięcy 2008 r. i spowodowane było problemami z systemem komputerowym lub zaniedbaniem pracowników. Ponadto stwierdzono jednodniowe opóźnienie w wypłacie dodatku mieszkaniowego, spowodowane przekazaniem przez Urząd Miasta w Wałczu, środków finansowych na rachunek bankowy Ośrodka, po terminie płatności dodatków mieszkaniowych.*

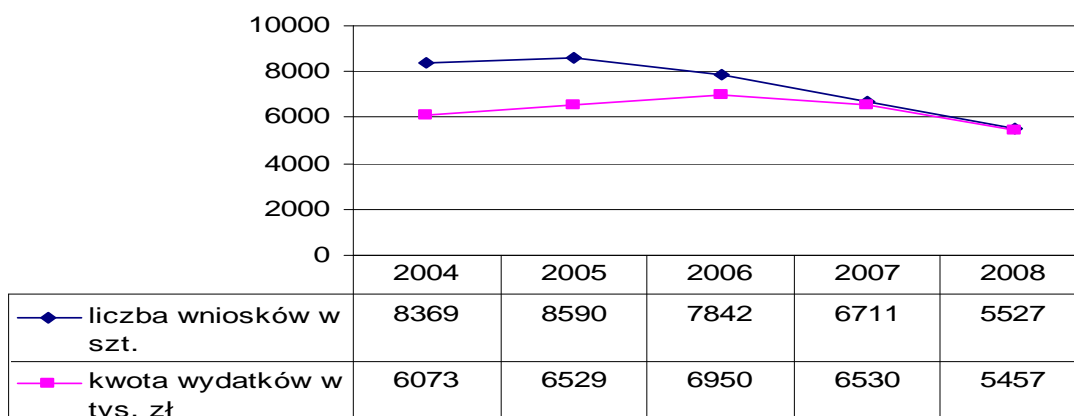
Zgodnie z art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość wskaźnika procentowego, udziału dodatku mieszkaniowego w wydatkach przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego.

W badanym okresie 5 gmin, tj. 15% skontrolowanych gmin, obniżyło wskaźnik udziału dodatku mieszkaniowego w wydatkach przypadających na normatywną powierzchnię lokalu mieszkalnego, a 1 gmina podwyższyła ten wskaźnik.

W Gminie Płock, przed podjęciem decyzji o podwyższeniu wskaźnika, dokonano analizy skutków finansowych podwyższenia tego wskaźnika z 70% do 90% stwierdzając, że przy założeniu nie zwiększenia się liczby składanych wniosków, wydatki na wypłatę dodatków mieszkaniowych wzrosną o kwotę nie większą niż 200 tys. zł.

Na podstawie wyników tej analizy, Rada Miasta Płocka w dniu 22 lutego 2005 r., podjęła uchwałę o zwiększeniu o 20 punktów procentowych wysokości wskaźnika udziału dodatku mieszkaniowego w wydatkach przypadających na normatywną powierzchnię lokalu mieszkalnego, tj. o podwyższeniu ww. wskaźnika z 70% do 90%.

Rys. 6. Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i kwota wydatków na dodatki mieszkaniowe w latach 2004-2008 w Gminie Płock.



Źródło: Kontrola NIK.

W 5 gminach, w których zdecydowano o obniżeniu wskaźnika udziału dodatku mieszkaniowego w wydatkach przypadających na normatywną powierzchnię lokalu mieszkalnego, jako przyczynę obniżenia wskaźnika wskazywano likwidację dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych.

Poniższe 5 gmin obniżyło wskaźnik udziału dodatku mieszkaniowego w wydatkach przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego w granicach od 13 do 20 punktów procentowych. I tak:

- Rada Miasta Biała Podlaska, w styczniu 2004 r. podjęła uchwałę o obniżeniu wskaźnika do 50%,
- Rada Miasta Żyrardowa w styczniu 2004 r. podjęła uchwałę o obniżeniu wskaźnika do 57%, a w listopadzie 2007 r. do 50%,
- Rada Miasta Sulechowa, w lutym 2004 r. podjęła uchwałę o obniżeniu wskaźnika do 50%,
- Rada Miasta Bartoszyce, w marcu 2004 r. podjęła uchwałę o obniżeniu wskaźnika do 50%,
- Rada Miasta Kołobrzeg, w styczniu 2005 r. podjęła uchwałę o obniżeniu wskaźnika do 50%, a w czerwcu 2008 r. wskaźnik podwyższono do 60%.

Obniżenie wskaźnika skutkowało zmniejszeniem wydatków na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Na zmniejszenie wydatków w ww. gminach miała wpływ także zmniejszająca się liczba składanych wniosków, w okresie 2004-2008, z wyjątkiem Gminy Kołobrzeg, w której stwierdzono w 2005 r. wzrost liczby wniosków. I tak:

Tabela. 5. Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i wysokość wydatków na dodatki mieszkaniowe w latach 2004-2008.

Gmina	2004		2005		2006		2007		2008	
	liczba wniosków	kwota wydatków w tys. zł	liczba wniosków	kwota wydatków w tys. zł	liczba wniosków	kwota wydatków w tys. zł	liczba wniosków	kwota wydatków w tys. zł	liczba wniosków	kwota wydatków w tys. zł
Biała Podlaska	4565	3625	4408	3106	4182	2904	3814	2882	3333	2448
Żyrardów	4983	4500	4606	3378	3925	3405	3256	2679	2434	1935
Sulechów	2049	1804	1694	1415	1509	1283	1270	1128	1043	872
Bartoszyce	2799	2091	2658	1801	2527	1791	2199	1650	1885	1381
Kołobrzeg	1278	2278	2369	1754	2087	1478	1979	1446	1495	1152

Źródło: Kontrola NIK.

W 4 gminach (Biała Podlaska, Żyrardów, Sulechów, Bartoszyce) liczba złożonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego w 2008 r. w porównaniu do roku 2004 zmniejszyła się łącznie o 5.701 wniosków, tj. o 39,6%, a kwota wypłat na dodatki mieszkaniowe zmniejszyła się o kwotę 5.384 tys. zł, tj. o 44,8%.

W gminie Kołobrzeg liczba złożonych wniosków w 2008 r. w porównaniu do 2004 r. zwiększyła się o 217, tj. o 17%, a kwota wydatków zmniejszyła się o 1.126 tys. zł, tj. o 49,4%.

Spośród 32 gmin, z których otrzymano informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, 7 z nich podjęło uchwały w sprawie obniżenia wysokości czynszu dla najemców o najniższych dochodach, w granicach od 5% do 80% kwoty czynszu. W żadnej z 7 gmin, uprawnione osoby nie wnioskowały o obniżenie czynszu, pomimo stworzenia osobom o najniższych dochodach możliwości ubiegania się o obniżenie wysokości czynszu. I tak np.:

- Rada Miasta **Grajewo** w uchwale z dnia 27 września 2005 r. określiła 2 progi dochodowe dla gospodarstw jednoosobowych – 50% najniższej emerytury, 75% najniższej emerytury i 2 progi dla gospodarstw wieloosobowych – 30% najniższej emerytury i 50% najniższej emerytury, uprawniające do wnioskowania o obniżenie czynszu odpowiednio o 50% i 20%, zarówno dla gospodarstw jednoosobowych jak i wieloosobowych.
- Rada Miasta **Łomży** podjęła w dniu 23 lutego 2005 r. uchwałę w sprawie obniżenia czynszu. Określono w niej warunki dochodowe ubiegania się o obniżenie czynszu, takie same jak kryteria dochodowe dla osób ubiegających się o dodatki mieszkaniowe, określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.
- W latach 2006-2008 do Urzędu Miasta **Grajewo** i Urzędu Miasta **Łomży** nie wpłynął żaden wniosek o obniżenie wysokości czynszu.

Spośród 34 gmin, w 4 gminach Rady Miasta: Stargardu Szczecińskiego, Zduńskiej Woli, Rybnika i Płocka podjęły uchwały o obniżeniu czynszu dla osób o najniższych dochodach. Do dwóch Urzędów Gmin, tj. Płocka i Stargardu Szczecińskiego złożono łącznie 386 wniosków o obniżenie czynszu. Pozytywnie rozpatrzono 374 wnioski i obniżono należności z tytułu czynszu na łączną kwotę 128,3 tys. zł. I tak:

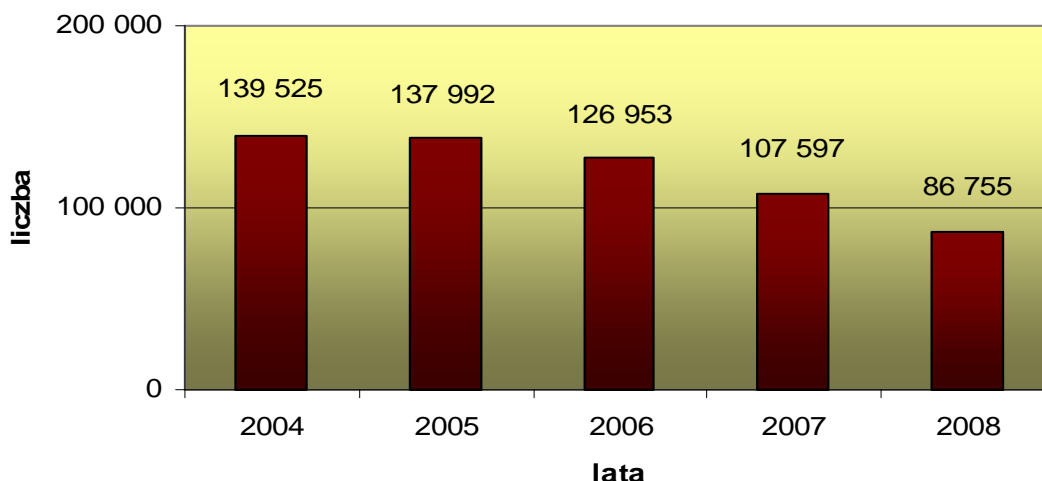
- Rada Miejska w **Stargardzie Szczecińskim** w uchwale z dnia 28 czerwca 2005 r. określiła 3 progi dochodowe dla gospodarstw jednoosobowych – 185% najniższej emerytury, 195% najniższej emerytury i 205% najniższej emerytury i 3 progi dochodowe dla gospodarstw wieloosobowych – 135% najniższej emerytury, 145% najniższej emerytury i 155% najniższej emerytury, uprawniające do wnioskowania o obniżkę czynszu odpowiednio o 15%, 11% i 8%, zarówno dla gospodarstw jednoosobowych, jak i wieloosobowych. W latach 2006-2008 do Urzędu Miasta Stargard Szczeciński wpłynęło łącznie 381 wniosków o obniżenie czynszu. W wyniku pozytywnie rozpatrzonych 369 wniosków obniżono czynsze o łączną kwotę 126,3 tys. zł;
- Rada Miasta **Płocka** w uchwale z dnia 26 kwietnia 2005 r. określiła warunki dochodowe ubiegania się o obniżkę czynszu. W latach 2006-2008 do Urzędu Miasta Płocka wpłynęło 5 wniosków o obniżkę czynszu. W wyniku pozytywnie rozpatrzonych 5 wniosków, obniżono czynsz na łączną kwotę 2,0 tys. zł.

3.3.2. Przyznawanie, ustalanie wysokości i wypłacanie dodatków mieszkaniowych

3.3.2.1. Weryfikacja wniosków o dodatek mieszkaniowy i deklaracji o dochodach

W latach 2006-2008 do 34 skontrolowanych jednostek wpłynęło łącznie 321.305 wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego, w tym w 2006 r. – 126.953 wnioski, w 2007 r. – 107.597 wniosków i w 2008 r. – 86.755 wniosków. Do wszystkich wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego załączono deklaracje o dochodach.

Rys. 7. Liczba złożonych wniosków o dodatki mieszkaniowe w latach 2004-2008.



Źródło: Kontrola NIK.

W 20 gminach z 34 skontrolowanych, tj. w 59%, nieprawidłowo zweryfikowano dane zawarte we wnioskach i deklaracjach o dochodach. W złożonych dokumentach brakowało m.in. daty sporządzenia, podpisu wnioskodawcy, informacji o liczbie osób będących członkami gospodarstwa domowego i wysokości dochodów gospodarstwa domowego. W gminach tych przyznano dodatki mieszkaniowe na podstawie

ww. dokumentów, które nie zawierały wymaganych informacji albo zawierały nieprawdziwe dane. Spośród ww. 20 gmin:

- W 9 gminach, wydano decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego na podstawie wniosków i deklaracji o dochodach, które nie zawierały wszystkich wymaganych informacji lub zawierały informacje niezgodne ze stanem faktycznym;

Stwierdzono, że:

- w 154 wnioskach o dodatki mieszkaniowe, tj. w 28% wniosków podano nieprawdziwe dane, dotyczące m.in. tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, sposobu ogrzewania lokalu lub wody oraz instalacji gazu przewodowego. I tak np.:
 - *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Legionowie** w 17 przypadkach na 70 zbadanych wniosków o dodatki mieszkaniowe, stwierdzono nieprawdziwe dane dotyczące m.in.: wskazania tytułu prawnego do lokalu, sposobu ogrzewania lokalu, sposobu ogrzewania wody, wyposażenia lokalu w instalację gazu przewodowego, a także liczby osób przebywających w gospodarstwie domowym. W deklaracjach o dochodach nie zamieszczono daty sporządzenia deklaracji, a skreślenia i poprawki były nieczytelne i nieparafowane.*
 - *W Urzędzie Miasta **Mikołowa** na 72 zbadane sprawy w 66 przypadkach nie wypełniono wniosku w części dotyczącej dochodów gospodarstwa domowego, dokonując ołówkiem, wpisu kwot na marginesie wniosku.*
- w 49 wnioskach o dodatki mieszkaniowe i deklaracjach o dochodach, spośród 540 poddanych kontroli, tj. w 9% nie zawarto informacji m.in. o liczbie osób w gospodarstwie domowym, nie podano daty sporządzenia wniosku, wysokości dochodów gospodarstwa domowego, a nawet przyjęto wnioski nie podpisane przez wnioskodawcę. Było to niezgodne ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i nr 2 do rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. Na przykład:
 - *W Urzędzie Miasta **Płocka** spośród 61 skontrolowanych spraw stwierdzono, że 4 wnioski o dodatki mieszkaniowe nie zostały podpisane przez wnioskodawców, natomiast 11 wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie zawierało daty ich sporządzenia. Na podstawie niepełnych wniosków wnioskodawcom przyznano dodatki mieszkaniowe.*
 - *W Gminie **Biała Podlaska** skontrolowano 61 wniosków o dodatki mieszkaniowe, rozpatrzonych w latach 2006-2008. Stwierdzono, że w 4 przypadkach (2 w 2006 r. i 2 w 2007 r.) wnioskodawcy nie podpisali wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracji o dochodach. Na podstawie niepodpisanych wniosków przyznano dodatki mieszkaniowe wnioskodawcom.*
- W 7 gminach, na 420 skontrolowane sprawy w 39 przyjęto deklaracje o dochodach gospodarstwa domowego, które nie zawierały m.in. daty sporządzenia, okresu za jaki podano wysokość dochodu, średniego osiąganego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, a skreślenia na dokumentach nie zostały parafowane.

Na przykład:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w **Chetmie** na 60 poddanych kontroli spraw w 1 przypadku nie podano daty sporządzenia deklaracji i średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, w 5 przypadkach poprawki i skreślenia nie były parafowane, a w 1 przypadku data z deklaracji o dochodach była późniejsza od daty przyjęcia, przez pracownika Ośrodka, wniosku o dodatek mieszkaniowy.
- W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Sulechowie** spośród 72 skontrolowanych wniosków 4 nie zawierały daty sporządzenia deklaracji o dochodach i nie wezwano wnioskodawców do uzupełnienia dokumentów.
- W Urzędzie Miasta **Bełchatowa** spośród 60 spraw poddanych kontroli w 14 deklaracjach o dochodach (po 4 z 2006 r. i 2008 r. oraz 6 z 2007 r.) nie podano średniego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Wysokość dochodu podana została we wnioskach.
- W Urzędzie Miasta **Mikołowa** na 72 poddane kontroli sprawy w 55 przypadkach nie określono dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, a 15 deklaracji o wysokości dochodów nie były podpisane przez osoby przyjmujące deklaracje.
- W 4 gminach stwierdzono, że w 8 deklaracjach o dochodach spośród 240 skontrolowanych nie podano okresu, w którym osiągnięto wykazane dochody albo podano wysokość dochodów osiągniętych w innym okresie, niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosków. Pomimo to decyzjami administracyjnymi przyznano wnioskodawcom dodatki mieszkaniowe. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. I tak np.:
 - W Urzędzie Miasta **Płocka** w 2 przypadkach na 60 poddanych kontroli, deklaracje o dochodach obejmowały okres trzech miesięcy w tym miesiąc, w którym złożono wnioski, zamiast trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosków o dodatek mieszkaniowy. W ww. przypadkach wnioskodawcom został przyznany dodatek mieszkaniowy pomimo niewłaściwie sporządzonych deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.
 - W Urzędzie Miasta **Biała Podlaska** zbadano 61 spraw w zakresie dodatków mieszkaniowych. W jednym przypadku w deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego podano dochody osiągnięte w okresie trzech miesięcy, tj. od lipca do września 2006 r., a wniosek złożono w Urzędzie Miasta dopiero w listopadzie 2006 r., zamiast w październiku 2006 r. Do dokumentów załączono również zaświadczenie o wynagrodzeniu z dnia 20 listopada 2006 r., które uwzględniało dochody w okresie od lipca do września 2006 r. W 7 przypadkach natomiast, w sporządzonych deklaracjach nie podano okresu, w którym osiągnięto deklarowany dochód. Wnioskodawcy otrzymali dodatki mieszkaniowe, pomimo nie podania pełnych danych w złożonych dokumentach.

W 7 gminach z 34 skontrolowanych, tj. w 21%, stosowano wzory wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego, niezgodne ze wzorami określonymi w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych.

Formularze wniosków zawierały dodatkowe informacje, niewymagane przepisami prawa, m.in. określenie szczegółowego rodzaju wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, a w deklaracjach o wysokości dochodów wprowadzono m.in. definicję dochodu, która była niezgodna z definicją dochodu, określoną w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. I tak np.:

- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Międzyrzeczu** we wzorze wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego wprowadzono dodatkową informację w zakresie odpowiedzialności karnej z art. 233 1 kk, co było niezgodne ze wzorem wniosku, określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych.*
- *W Urzędzie Miasta **Biała Podlaska** 6 deklaracji o wysokości dochodów na 61 skontrolowanych, zostało sporządzonych na drukach, różniących się od wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. Druki nie zawierały określenia „miejscowości i daty”, co miało wpływ na niepodanie przez wnioskodawców miejsca i daty sporządzenia dokumentów.*
- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Sulechowie** formularze deklaracji o dochodach zawierały określenie dochodu niezgodne z definicją dochodu, określoną w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.*

Zgodnie z art. 7 ust. 13 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, organ przyznający dodatek mieszkaniowy może żądać od osoby pobierającej dodatek mieszkaniowy udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w deklaracji o dochodach.

W 9 gminach z 34 skontrolowanych stosowano niejednolite wymagania dotyczące przedstawiania dokumentów potwierdzających prawdziwość danych zawartych we wnioskach o dodatki mieszkaniowe oraz w deklaracjach o dochodach.

Od wnioskodawców żądano oryginałów dokumentów źródłowych lub zaświadczeń wydanych przez właściwe instytucje, jak również przyjmowano oświadczenia sporządzone przez wnioskodawców, które nie zawierały pełnych informacji, potwierdzających dane zawarte w złożonych wnioskach o dodatki mieszkaniowe oraz w deklaracjach o dochodach.

Stwierdzono, iż w celu potwierdzenia dochodów wykazanych w deklaracji o dochodach, w 31 przypadkach w trybie art. 7 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych przyjęto oświadczenia wnioskodawców o wysokości osiągniętych dochodów.

Ustalono, że w 14 z 31 przyjętych oświadczeń, wnioskodawcy nie podali miejsca i rodzaju wykonywanej pracy oraz kwoty osiąganego dochodu. I tak np.:

- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Pruszkowie** na 60 zbadanych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego od 6 wnioskodawców przyjęto oświadczenia o zarejestrowaniu w Urzędzie Pracy, jako osoby bezrobotnej bez prawa do zasiłku. Od pozostałych 54 wnioskodawców, wymagano zaświadczenia z Powiatowego Urzędu Pracy potwierdzającego zarejestrowanie w PUP. W celu ustalenia wysokości dochodu przyjęto w 1 przypadku oświadczenie wnioskodawcy o wysokości dochodów, a w innych przypadkach żądano kserokopii umów o pracę, w których określono wysokość dochodów. W 12 przypadkach oświadczenia*

wnioskodawców o osiągniętych dochodach z „pracy dorywczej”, nie zawierały informacji dotyczącej miejsca i rodzaju wykonywanej pracy, a w 5 oświadczeniach kwotę dochodu podano w przybliżeniu.

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Radomiu** w jednym przypadku, dochód z działalności gospodarczej został ustalony na podstawie oświadczenia wnioskodawcy o wysokości dochodów, a w innych przypadkach (od osób prowadzących działalność gospodarczą) dodatkowo żądano przedstawienia ewidencji przychodów i rozchodów.
- W Urzędzie Miasta **Biała Podlaska** w 6 przypadkach spośród 61 skontrolowanych spraw nie żądano udokumentowania wysokości dochodów, ani źródła dochodów, wykazanych w deklaracji o dochodach, pomimo że w pozostałych 55 sprawach żądano od wnioskodawców odpowiednich dokumentów, potwierdzających wysokość osiągniętych dochodów.

Kontrola wykazała, że pracownicy nie dokumentowali czynności, podejmowanych w celu potwierdzenia informacji zawartych we wnioskach, co było niezgodne z art. 72 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. W 2 gminach, tj. w Legionowie i Pruszkowie, w aktach spraw brakowało adnotacji o uzyskaniu informacji o wnioskodawcy z innych dokumentów, będących w posiadaniu Ośrodka. I tak:

- W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Legionowie** pracownicy weryfikując sytuację socjalno-bytową wnioskodawców, nie potwierdzili pisemnie, np. w formie notatek służbowych, faktu weryfikacji danych zawartych we wnioskach z informacjami będącymi w posiadaniu Ośrodka, z tytułu korzystania przez wnioskodawców z innych form pomocy społecznej.
- W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Pruszkowie**, w przypadku wszystkich 60 zbadanych spraw, nie utrwalono w aktach spraw w formie pisemnej adnotacji, czynności organu obejmujących weryfikację dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wnioskodawców, co naruszyło wymogi art. 72 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

W porównaniu do wyników kontroli z 2003 r. nie zmniejszyła się liczba gmin w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie weryfikacji wniosków o dodatki mieszkaniowe. Nieprawidłowości dotyczące weryfikacji wniosków o dodatki mieszkaniowe nadal stwierdzono w ponad połowie skontrolowanych gmin.

Z przeprowadzonych kontroli zarówno w 2003 r., jak i w 2009 r. wynika, iż wnioskodawcom przyznano dodatki mieszkaniowe na podstawie wniosków i deklaracji o dochodach, które nie zawierały wszystkich wymaganych informacji lub podawane dane, dotyczące tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego, liczby osób będących członkami gospodarstwa domowego lub wysokości dochodów, były niezgodne ze stanem faktycznym.

Zdaniem NIK, pracownicy zajmujący się załatwianiem spraw związanych z dodatkami mieszkaniowymi nie dołożyli należytej staranności przy załatwianiu tych spraw.

3.3.2.2. Wyniki przeprowadzania wywiadów środowiskowych

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, organ wydający decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego odmawia przyznania dodatku mieszkaniowego, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustali, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji o dochodach a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wskazującym że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego lub faktyczna liczba osób wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wskazana w deklaracji o dochodach.

Kontrola wykazała, że w wyniku przeprowadzenia 13.048 wywiadów środowiskowych stwierdzono 506 przypadków (4%) zamieszkania przez wnioskodawców nieprawdziwych informacji o stanie majątkowym lub niepodania we wnioskach o dodatki mieszkaniowe wszystkich osób przebywających w gospodarstwie domowym. Ustalenia w trakcie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych stanowiły podstawę wydania 506 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. I tak np.:

- W *Ośrodku Pomocy Społecznej w Legnicy* w wyniku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego ujawniono, że wnioskodawca posiadał drugi samochód, o którym nie poinformował w oświadczeniu majątkowym. W związku z dokonaniem ustaleniem, wydana została decyzja o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego. Spośród 15 zbadanych spraw, w których przeprowadzono wywiady środowiskowe, w 5 podjęto decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, z powodu odmowy złożenia oświadczenia majątkowego oraz stwierdzonej rażącej dysproporcji między ujawnionymi dochodami w deklaracji o dochodach a faktycznym stanem majątkowym. Ponadto w Ośrodku wydano 3 decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w tym jedną – w związku z uniemożliwieniem przez wnioskodawcę przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu jego zamieszkania, a dwie – w przypadkach odmówienia złożenia oświadczenia przez osoby będące członkami gospodarstwa domowego wnioskodawcy.
- *Ośrodek Pomocy Społecznej w Legionowie* wydał dwie decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w związku z ujawnioną dysproporcją pomiędzy dochodami wykazanymi w deklaracji o dochodach a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy. W jednym przypadku, w związku z utrudnianiem pracownikowi Ośrodka przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, pracownicy Ośrodka pozyskali informacje w Urzędzie Skarbowym, KRUS oraz Starostwie Powiatowym, z których wynikało, że wnioskodawca jest właścicielem kilku nieruchomości i ruchomości, których nie wykazał w oświadczeniu majątkowym.
- *MOPS w Lubinie* odmówił wydania decyzji o przyznaniu wnioskodawcy dodatku mieszkaniowego po ustaleniu w trakcie wywiadu środowiskowego, że osoba prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe i zajmuje lokal mieszkalny o powierzchni użytkowej 51,6m², tj. powierzchnia zajmowanego lokalu przekroczyła o ponad 30% powierzchnię normatywną wynoszącą 35m².
- W *Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim* wydano 23 decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, na skutek przeprowadzenia wywiadów środowiskowych i stwierdzenia rażącej dysproporcji pomiędzy faktycznym stanem majątkowym a dochodami wykazanymi w deklaracjach

o dochodach. W 3 przypadkach wydanie decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego spowodowane było ustaleniami dokonanymi w trakcie wywiadu środowiskowego innej liczby osób przebywających w gospodarstwie domowym, od wskazanej przez wnioskodawcę w deklaracji o dochodach. W 20 przypadkach wydanie decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego spowodowane było ujawnieniem dysproporcji pomiędzy dochodami wykazanymi w deklaracji o wysokości dochodów, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy.

- *W MOPS w **Bielsku-Białej** wydano 203 decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w tym w 2006 r. – 106 decyzji, w 2007 r. – 83, w 2008 r. – 14, na skutek przeprowadzenia wywiadów środowiskowych i stwierdzenia rażącej dysproporcji pomiędzy faktycznym stanem majątkowym a dochodami wykazanymi w deklaracjach o wysokości dochodów. Liczba przeprowadzonych wywiadów środowiskowych w 2006 r. wyniosła 1.715, w 2007 r. – 1.196, w 2008 r. – 587.*

Kontrola wykazała, że gminy w ograniczonym zakresie korzystały z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych przed wydaniem decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, dla wyeliminowania przypadków przyznania dodatku mieszkaniowego osobie nieuprawnionej.

W 34 skontrolowanych jednostkach w latach 2006-2008 przeprowadzono łącznie 13.048 wywiadów środowiskowych, tj. zweryfikowano informacje zawarte w 3,6% spośród 332.083 złożonych wniosków o dodatki mieszkaniowe.

W 15 gminach spośród 34, tj. 44% gmin weryfikacją wniosków o dodatki mieszkaniowe na podstawie wywiadu środowiskowego objęto nie więcej niż 1% złożonych wniosków. I tak np.:

- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Legionowie** na podstawie wywiadu środowiskowego sprawdzono w 2006 r. 2 wnioski, tj. 0,1%, w 2007 r. 3 wnioski, tj. 0,2%, oraz w 2008 r. 8 wniosków, tj. 0,9%. W badanym okresie w Legionowie przeprowadzono łącznie 13 wywiadów środowiskowych na 3.606, tj. 0,4% złożonych wniosków.*
- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Międzyrzeczu** zweryfikowano na podstawie wywiadu środowiskowego w 2006 r. 11 wniosków, tj. 0,7%, w 2007 r. 13 wniosków, tj. 0,9%, w 2008 r. 2 wnioski, tj. 0,2%. W badanym okresie przeprowadzono łącznie 26 wywiadów środowiskowych na 3.963 wnioski o dodatki mieszkaniowe.*

Spośród 15 gmin, w których odsetek wywiadów środowiskowych w stosunku do liczby złożonych wniosków był niższy niż 1%, nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego w 2006 r. w Pionkach, w 2007 r. w Mikołowie, a w latach 2007-2008 w Głogowie i w Lubinie. I tak np.:

- *Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w **Pionkach** w 2006 r. nie przeprowadził żadnego wywiadu środowiskowego w sprawach dodatku mieszkaniowego, w 2007 r. przeprowadzono 14 wywiadów środowiskowych, a w 2008 r. 11 wywiadów środowiskowych. Do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w sprawie dodatków mieszkaniowych został upoważniony jeden pracownik MOPS w Pionkach.*
- *W Gminie **Głogów** w latach 2007-2008 nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego, ponieważ pracownicy zajmujący się załatwianiem spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych, uznali że nie występują przesłanki do weryfikowania*

stanu majątkowego wnioskodawców, gdyż znają sytuację majątkową tych wnioskodawców. W tym okresie w Gminie złożono 7.399 wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Ustalono, że w 3 gminach, tj. Kamienna Góra, Hrubieszów i Świdnik w kontrolowanym okresie nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego.

Spośród 3 gmin, w których w badanym okresie nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego, w 2 gminach, tj. w Świdniku i Hrubieszowie żaden z pracowników nie posiadał upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. I tak:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Hrubieszowie** sprawami dodatków mieszkaniowych zajmował się jeden pracownik, który nie posiadał upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych i nie przeprowadził wywiadów środowiskowych. Żaden z 4 tys. wniosków o dodatki mieszkaniowe, nie został zweryfikowany przed podjęciem decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, na podstawie wywiadu środowiskowego.
- W Urzędzie Miasta w **Świdniku** żaden z pracowników nie posiadał upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych i pomimo złożenia przez wnioskodawców 5.353 wniosków o dodatki mieszkaniowe, nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego.
- W MOPS w **Kamiennej Górze** nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego. W badanym okresie rozpatrzono 3.021 wniosków o dodatki mieszkaniowe. W żadnym przypadku przed podjęciem decyzji nie skorzystano z prawa do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W Ośrodku uznano, że brak było przesłanek do zweryfikowania prawidłowości danych zawartych we wnioskach o dodatki mieszkaniowe, w miejscu zamieszkania wnioskodawcy.

Największą liczbę wywiadów środowiskowych przeprowadzono, w stosunku do liczby złożonych wniosków, w 4 gminach, tj. w Piotrkowie Trybunalskim, Bielsku-Białej, Drzewicy i Zduńskiej Woli. W gminach przed podjęciem decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, na podstawie wywiadów środowiskowych, ustalono faktyczną sytuację majątkową ponad 10% wnioskodawców.

Przeprowadzono od 45 wywiadów środowiskowych na 258 złożonych wniosków w Gminie Drzewica do 3.498 wywiadów środowiskowych na 18.179 wniosków złożonych w Gminie Bielsko-Biała. W Gminie Piotrków Trybunalski na 15.246 złożonych wniosków o dodatki mieszkaniowe zweryfikowano 3.045 wniosków na podstawie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych.

Liczbę wniosków o dodatki mieszkaniowe, zweryfikowanych na podstawie przeprowadzonych wywiadów środowiskowych w poszczególnych gminach, w których przeprowadzono kontrole, przedstawiono w Tabeli nr 6 stanowiącej załącznik do informacji.

Zdaniem NIK, gminy nie wykazują wystarczającej inicjatywy w zakresie sprawdzania prawidłowości danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz o dochodach gospodarstwa domowego i nie korzystają z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych dla weryfikacji informacji w nich zawartych.

Istotną przyczyną nieweryfikowania danych na podstawie wywiadów środowiskowych jest przeświadczenie pracowników zajmujących się sprawami z zakresu dodatków mieszkaniowych o braku przesłanek do przeprowadzania takich wywiadów.

Spośród 31 gmin, w których korzystano z prawa do przeprowadzania wywiadów środowiskowych przed wydaniem decyzji administracyjnej, w 9 gminach stwierdzono nieprawidłowości z zakresu przeprowadzania wywiadów środowiskowych, m.in. nieposiadanie właściwego upoważnienia pracowników do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, niedotrzymywanie 14 dniowego terminu do przeprowadzenia wywiadu od daty złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz niewłaściwe dokumentowanie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych.

Kontrola wykazała, że w 9 spośród 34 kontrolowanych gmin pracownicy przeprowadzający wywiady środowiskowe nie zostali upoważnieni do przeprowadzania wywiadów środowiskowych przez burmistrza lub prezydenta miasta, na podstawie legitymacji, której wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wywiadu środowiskowego. Upoważnienia pracownikom zostały wydane przez kierowników Ośrodków. Było to niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie wywiadu środowiskowego. I tak np.:

- *W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Międzyrzeczu** w latach 2006, 2007 i 2008 przeprowadzono odpowiednio 11, 13 i 2 wywiady środowiskowe, przy czym żaden z pracowników nie został upoważniony do przeprowadzania wywiadów środowiskowych przez Burmistrza Miasta, na podstawie legitymacji. Ponadto pracownicy Ośrodka Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu pobierali oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawców, bez przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Oświadczenia o stanie majątkowym załączane były do wniosków o dodatki mieszkaniowe.*
- *Pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w **Wałczu** posiadali upoważnienia do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w formie legitymacji, podpisanych przez Kierownika Ośrodka, pomimo wymogu podpisania upoważnienia przez Prezydenta Miasta. Upoważnienie wydane przez Kierownika Ośrodka, było niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wywiadu środowiskowego.*

W 8 gminach stwierdzono przypadki niedotrzymania 14 dniowego terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, określonego w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wywiadu środowiskowego. W badanym okresie niedotrzymanie terminu w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych stwierdzono w 52 przypadkach, tj. w 0,4% przeprowadzonych wywiadów środowiskowych (13.048). Zwłoka wyniosła od 1 dnia do 53 dni. W 1 przypadku wywiad środowiskowy przeprowadzono po wydaniu decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Największą liczbę przypadków niedotrzymania 14 dniowego terminu (od daty złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego) stwierdzono w Gminie Płock i Gminie Żyrardów. I tak np.:

- *W Urzędzie Miasta **Płocka** spośród przeprowadzonych 30 wywiadów środowiskowych, w 20 przypadkach przekroczono termin 14 dni (od daty złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego), w tym w 19 przypadkach wywiad środowiskowy przeprowadzono w terminie od 15 do 28 dni od daty złożenia wniosku, a w 1 przypadku zwłoka w przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego wyniosła 53 dni. W jednej*

sprawie stwierdzono, że kwestionariusz wywiadu środowiskowego nie zawierał uwag i wniosków i nie zawierał podpisu osoby przeprowadzającej wywiad środowiskowy.

- *W Urzędzie Miasta **Żyrardowa** przeprowadzono trzy wywiady środowiskowe ze zwłoką 19, 25 i 26 dni w stosunku do 14 dniowego terminu, z powodu nieobecności wnioskodawcy w lokalu mieszkalnym. W sprawie, w której zwłoka wyniosła 19 dni, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego została wydana przed przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego. W 3 przypadkach na formularzu wywiadu środowiskowego nie zamieszczono daty przeprowadzenia wywiadu, a w jednym przypadku nie zawarto uwag i wniosków oraz podpisu osoby przeprowadzającej wywiad środowiskowy.*

W 3 gminach z 34 skontrolowanych stwierdzono, że niewłaściwie dokumentowano przeprowadzanie wywiadów środowiskowych. W 2 gminach stwierdzono na 120 zbadanych spraw, że 4 kwestionariusze wywiadu środowiskowego, nie zawierały daty przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, uwag i wniosków a także podpisu osoby przeprowadzającej wywiad środowiskowy. W Gminie Wałcz nie sporządzono kwestionariusza z przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego, natomiast udokumentowano ten fakt w formie 5 notatek służbowych. Było to niezgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego I tak:

- *W Urzędzie Miasta **Żyrardowa** spośród 60 skontrolowanych spraw, w 3 przypadkach na formularzu wywiadu środowiskowego nie zamieszczono daty przeprowadzenia wywiadu, a w jednym przypadku nie zawarto uwag i wniosków oraz podpisu osoby przeprowadzającej wywiad środowiskowy. Decyzję o przyznaniu dodatku mieszkaniowego podjęto pomimo nieprawidłowego udokumentowania wywiadu środowiskowego, tj. nie określono faktycznego stanu majątkowego wnioskodawcy.*
- *W Urzędzie Miasta **Płocka** stwierdzono, że spośród 30 skontrolowanych kwestionariuszy wywiadów środowiskowych, w jednym przypadku pracownik przeprowadzający wywiad środowiskowy, sporządził kwestionariusz wywiadu bez podania uwag i wniosków, dotyczących ustaleń odnośnie faktycznego stanu majątkowego wnioskodawcy. Było to niezgodne z zakresem informacji, określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego.*
- *W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Wałczu** w przypadku 5 z 7 badanych wywiadów środowiskowych nie udokumentowano ich zgodnie z kwestionariuszem, określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie wywiadu środowiskowego. W aktach spraw znajdowały się notatki służbowe pracowników przeprowadzających wywiady środowiskowe nie podpisane przez wnioskodawców.*

Zdaniem NIK, nieprawidłowe przeprowadzanie wywiadów środowiskowych utrudniało rzetelną weryfikację danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

3.3.2.3. Ustalanie wysokości dodatków mieszkaniowych

W 7 gminach z 34 skontrolowanych, tj. w 21%, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sposobu ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych, w tym zawyżenie dochodów wnioskodawców, błędne obliczenie kwoty wydatków, przypadających na

powierzchnię normatywną zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz nieprawidłowe obliczenie normatywnej powierzchni lokalu mieszkalnego.

Skutkowało to przyznaniem i wypłatą dodatku mieszkaniowego w nieprawidłowej wysokości.

W ww. 7 gminach w 39 przypadkach spośród 420 zbadanych, tj. 9%, ustalono wysokość dochodów niezgodnie z art. 6 w związku z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego stanowił dochód brutto lub dochód powiększony o inne przychody. W ww. przypadkach dodatek mieszkaniowy został przyznany w zaniżonej wysokości. I tak np.:

- W Zakładzie Administracji Mieniem Komunalnym w **Stubicach** w 3 przypadkach na 60 poddanych kontroli do obliczenia średniego dochodu przyjmowano przychody z tytułu pomocy społecznej, pomimo iż w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określono, że do dochodu nie wlicza się zasiłków okresowych z pomocy społecznej.
- W Urzędzie Miasta w **Żyrardowie** w 8 sprawach przyjęto dochód bez odliczenia kosztów jego uzyskania oraz bez odliczenia składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz podatku dochodowego. W związku z nieprawidłowo obliczonym dochodem gospodarstwa domowego, wnioskodawcy został przyznany dodatek mieszkaniowy w zaniżonej wysokości.

W jednym przypadku spośród ww. 7 jednostek (MOPS w Bielsku-Białej) stwierdzono, iż pracownik dokonując obliczenia wysokości dochodu wnioskodawcy przyjął niezgodnie z art. 3 ust. 3 o dodatkach mieszkaniowych kwotę, określającą przeciętny roczny dochód z 1 ha przeliczeniowego w wysokości 2.329 zł, zamiast 2.220 zł¹⁸, co skutkowało zaniżeniem kwoty dodatku mieszkaniowego.

W 2 spośród 7 ww. gmin, tj. w gminie Żyrardów i Płock w 3 przypadkach spośród 120 poddanych kontroli spraw, tj. 2,5%, nie uwzględniono wszystkich wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, przyjmowanych za podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, określonych w § 2 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Skutkowało to odmową przyznania dodatku mieszkaniowego lub zaniżeniem jego wysokości. I tak:

- W Urzędzie Miasta w **Żyrardowie** w wyniku nieprawidłowego obliczenia wydatków ponoszonych przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy wydano decyzję o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego. W wyniku odwołania wnioskodawcy, przyznano dodatek mieszkaniowy na 6 miesięcy, w wysokości 118,31 zł miesięcznie. Nieprawidłowości przy obliczeniu wydatków poniesionych w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego spowodowane były niedokładnością i niewystarczającą starannością pracownika przy obliczeniu wydatków poniesionych w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego.

¹⁸ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 września 2008 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2007 r. (M.P. Nr 72, poz. 656).

- W Urzędzie Miasta **Płocka** nie uwzględniono wydatków wnioskodawcy związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości. Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, wnioskodawcy przyznano dodatek mieszkaniowy na 6 miesięcy w kwocie 42,5 zł miesięcznie. W drugim przypadku po ponownym obliczeniu wydatków na energię ciepłą zwiększono dodatek mieszkaniowy o kwotę 64,29 zł miesięcznie (do 112,71 zł).

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych normatywną powierzchnię powiększa się o 15 m², jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju.

Kontrola wykazała 1 przypadek na 60 skontrolowanych spraw w Gminie Płock i 1 przypadek spośród 60 skontrolowanych spraw w Gminie Żyrardów, nieuwzględnienia informacji o niepełnosprawności wnioskodawcy lub członka gospodarstwa domowego, co spowodowało, że przy obliczaniu wysokości dodatku mieszkaniowego, nie zwiększono o 15 m² normatywnej powierzchni lokalu przypadającej na jedną osobę. Skutkowało to odmową przyznania dodatku mieszkaniowego lub zaniżeniem wysokości przyznanego dodatku mieszkaniowego. I tak:

- W Urzędzie Miasta **Płocka** przy obliczeniu wydatków przypadających na powierzchnię normatywną nie uwzględniono informacji o zamieszkującej w lokalu mieszkalnym osobie, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w oddzielnym pokoju i nie zwiększono o 15 m² normatywnej powierzchni lokalu przypadającej na jedną osobę. Było to niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Niezwiększenie normatywnej powierzchni lokalu skutkowało odmową przyznania dodatku mieszkaniowego. Po odwołaniu się wnioskodawcy od decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego ponownie przeanalizowano wnioski o dodatek mieszkaniowy. Stwierdzono błąd pracownika Ośrodka w trakcie rozpatrywania wniosku i wydano decyzję o przyznaniu dodatku mieszkaniowego w wysokości 59,12 zł.
- W Urzędzie Miasta w **Żyrardowie** w wyniku ponownego obliczenia wysokości dodatku mieszkaniowego, uwzględniono niepełnosprawność wnioskodawcy (zwiększono o 15 m² powierzchnię normatywną) i podwyższono wysokość dodatku mieszkaniowego.

Zdaniem NIK, nienależyta staranność przy załatwianiu spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych skutkuje przyznaniem dodatków mieszkaniowych w nieprawidłowej wysokości.

3.3.2.4. Wydawanie decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego

W latach 2006-2008 w 34 skontrolowanych jednostkach wydano łącznie 321.178 decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, w tym 303.708 decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego i 17.470 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego.

Decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego

W 7 gminach spośród 34 skontrolowanych stwierdzono, że decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wydawano z naruszeniem miesięcznego terminu, określonego w art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Spośród 370 zbadanych decyzji

21 zostało wydanych ze zwłoką od 1 do 50 dni. Np.:

- W Urzędzie Miasta i Gminy w **Drzewicy** spośród 67 zbadanych decyzji 6 wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu od 2 do 8 dni. Zwłoka spowodowana była niestarannością pracowników zajmujących się sprawami dodatków mieszkaniowych.
- W Urzędzie Miasta w **Świdniku** na 90 zbadanych decyzji 6 zostało wydanych ze zwłoką od 1 do 20 dni, w wyniku zaniedbania pracowników.

Zgodnie z art. 107 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

W 2 gminach z 34 skontrolowanych, stwierdzono 30 przypadków niewłaściwego oznaczenia organu wydającego decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego. Dyrektorzy 2 Ośrodków, tj. OPS w Gliwicach i Piotrkowie Trybunalskim złożyli podpisy bez adnotacji „z upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta”. I tak:

- Dyrektor Ośrodka w **Gliwicach** w 2006 r. wydał 21 decyzji na 60 poddanych kontroli, w których niewłaściwie oznaczono organ wydający decyzję. Dyrektor Ośrodka wydał decyzje w imieniu własnym, a nie z upoważnienia Prezydenta Miasta.
- Dyrektor Ośrodka w **Piotrkowie Trybunalskim** wydał 9 spośród 60 decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego w imieniu własnym, zamiast z upoważnienia Prezydenta Miasta.

W 2 Ośrodkach, tj. Bielsku-Białej i Wałczu, 120 decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, nie zawierało m.in. uzasadnienia prawnego oraz nie przywołano pełnej podstawy prawnej:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Bielsku-Białej** żadna z 60 skontrolowanych decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, nie zawierała uzasadnienia prawnego.
- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Wałczu** we wszystkich 66 skontrolowanych decyzjach w sprawach dodatku mieszkaniowego, w tym w 58 decyzjach o przyznaniu dodatku mieszkaniowego i 8 decyzjach o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, nie podano pełnej podstawy prawnej oraz w uzasadnieniu nie przytoczono przepisów prawa odnoszących się do kryteriów przyznawania dodatku mieszkaniowego.

Zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych decyzje w sprawach dodatku mieszkaniowego powinny być doręczone wnioskodawcy i zarządcy budynku lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny.

W 5 gminach spośród 34 skontrolowanych nie pobierano potwierdzeń doręczenia decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wnioskodawcy i zarządcy budynku, w trybie art. 39 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Na przykład:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Pionkach** stwierdzono, że w całym okresie kontrolowanym nie dokumentowano doręczenia decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego zarządcom budynków. Dopiero w trakcie kontroli NIK wprowadzono obowiązek potwierdzania przekazania decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego zarządcy budynku.
- W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w **Piotrkowie Trybunalskim** nie wymagano potwierdzenia przez zarządców budynków doręczenia decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego. Przyjęto natomiast zasadę, że wystarczającym potwierdzeniem otrzymania decyzji przez zarządcę jest złożenie podpisu na zestawieniach wypłat dodatków mieszkaniowych.

Decyzje wstrzymujące wypłatę dodatków mieszkaniowych

Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, pobierający należności za zajmowany lokal mieszkalny ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości obejmujących pełne 2 miesiące.

W 34 skontrolowanych gminach na podstawie 6.125 decyzji administracyjnych, wstrzymano wypłatę dodatków mieszkaniowych, z tytułu nieterminowego regulowania należności za zajmowany lokal mieszkalny.

W Gminie **Wałcz** stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wstrzymywania wypłat dodatków mieszkaniowych. Decyzje o wstrzymaniu wypłaty dodatku mieszkaniowego wydano ze zwłoką, co skutkowało wypłacaniem dodatku mieszkaniowego mimo nieregulowania należności za zajmowany lokal. I tak:

- Spośród 30 zbadanych decyzji w Gminie **Wałcz**, wstrzymujących wypłaty dodatków mieszkaniowych, 4 decyzje wydano ze zwłoką, co spowodowało opóźnienie wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego o jeden miesiąc. W rezultacie wypłacono dodatki mieszkaniowe w kwocie łącznej 771,28 zł za ten miesiąc. Wstrzymanie wypłaty dodatku mieszkaniowego powinno nastąpić po 3 miesiącach od wystąpienia zaległości zamiast po 4 miesiącach.

Na podstawie art. 7 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w przypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy, nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli nie nastąpi uregulowanie zaległości w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji o wstrzymaniu wypłaty dodatku mieszkaniowego, decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa.

W 2 gminach z 34 skontrolowanych, stwierdzono 50 przypadków wypłaty dodatków mieszkaniowych na podstawie decyzji, które w wyniku nieuregulowania należności za zajmowany lokal mieszkalny w ciągu 3 miesięcy, od dnia wstrzymania wypłaty dodatków mieszkaniowych, wygasły. I tak:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Stargardzie Szczecińskim** stwierdzono, że w trzech przypadkach wypłacono dodatki mieszkaniowe na podstawie decyzji, które wygasły, w związku z nieuregulowaniem zaległości z tytułu opłat za lokal mieszkalny.

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Szczecinku** wypłacono dodatki mieszkaniowe, na podstawie decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, które wygasły w wyniku niezapłacenia należności za zajmowany lokal mieszkalny w ciągu 3 miesięcy od dnia wstrzymania dodatku mieszkaniowego. Dodatki mieszkaniowe na podstawie decyzji, które wygasły otrzymało w 2006 r. – 19 osób, w 2007 r. – 21 osób oraz w 2008 r. – 7 osób.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zarządcy budynków obowiązani byli do zawiadamiania organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości w opłacaniu wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, obejmujących pełne 2 miesiące.

W 4 gminach spośród 34 skontrolowanych, zarządcy domów nie zawiadamiali organów przyznających dodatki mieszkaniowe lub zawiadamiali organy z kilkumiesięczną zwłoką. I tak np.:

- W MOPS w **Kamiennej Górze** zarządcy domów, z wyjątkiem Spółdzielni Mieszkaniowej „Szarotka”, nie informowali pisemnie o wystąpieniu zaległości w opłatach należności przez osoby otrzymujące dodatek mieszkaniowy, a informacje w tym zakresie przekazywano telefonicznie. W Ośrodku nie sporządzano notatek służbowych z przeprowadzonych rozmów, jak również nie wydano decyzji o wstrzymaniu wypłaty dodatku mieszkaniowego.
- Spółdzielnia Mieszkaniowa „Kolejarz” zawiadomiła w dniu 13 maja 2008 r. Urząd Miasta **Biała Podlaska** o zaległościach osoby otrzymującej dodatek mieszkaniowy od lutego 2008 r. W dniu 20 maja 2008 r. wydano decyzję o wstrzymaniu dodatku mieszkaniowego.

Żadna z tych gmin nie wyegzekwowała od zarządców domów zwrotu kwot wypłaconych dodatków mieszkaniowych za miesiące, w których wystąpiły zaległości.

Zdaniem NIK, zaniechanie gmin w zakresie egzekwowania od zarządców domów niezwłocznego zawiadamiania organów przyznających dodatki mieszkaniowe spowodowało wypłatę dodatków mieszkaniowych osobom nieuprawnionym. Takie działania należy ocenić jako nierzetelne i niegospodarne.

Decyzje o odmowie przyznania dodatków mieszkaniowych

W latach 2006-2008 w 34 skontrolowanych gminach wydano 17.470 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w tym w 2006 r. – 6.029, w 2007 r. – 5.803 oraz w 2008 r. – 5.455. W badanym okresie następował wzrost liczby decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego w stosunku do liczby złożonych wniosków o dodatki mieszkaniowe, tj. z 4,8% w 2006 r. do 5,4% w 2007 r. oraz do 6,3% w 2008 r.

Największą liczbę decyzji o odmowie przyznania dodatków mieszkaniowych w stosunku do wszystkich wydanych w gminie w latach 2006-2008 decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, wydano w Gminie Bielsko-Biała i w Gminie Szczecinek. W Bielsku-Białej decyzje o odmowie przyznania dodatków mieszkaniowych stanowiły 10% wszystkich wydanych w skontrolowanym okresie, a w Szczecinku – 8%.

Liczba decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego w stosunku do liczby złożonych wniosków o dodatek mieszkaniowy wyniosła w Gminie Bielsko-Biała

w 2006 r. – 9%, w 2007 r. – 10% i w 2008 r. – 10%, a w Gminie Szczecinek w 2006 r. – 8%, 2007r. – 7% i 2008 r. – 10%.

Najmniejszą liczbę decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego w stosunku do wszystkich wydanych w gminie w latach 2006-2008 decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, wydano w Gminie Szczytno i w Gminie Legionowo. Decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego w stosunku do liczby złożonych wniosków stanowiły w Gminie Szczytno - 1% w 2006 r., 0,6% w 2007 r. i 1% w 2008 r., a w Gminie Legionowo – 0,1% w 2006 r., 0,2% w 2007 r., a w 2008 r. – nie wydano decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego.

Ustalono, że najczęstszą podstawą do podejmowania decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego było niespełnianie przez wnioskodawców kryterium dochodowego lub kryterium dotyczącego powierzchni zajmowanego lokalu, a także w przypadkach, jeżeli obliczona kwota dodatku mieszkaniowego była niższa niż 2% kwoty najniższej emerytury w dniu wydania decyzji, co było zgodne z art. 7 ust. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

- W Gminie **Głogów** wydano w 2006 r. – 332, w 2007 r. – 314, w 2008 r. – 214 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego. Przyczyną podjęcia decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego było niespełnienie przez wnioskodawców kryteriów dochodowych i powierzchni lokalu mieszkalnego.

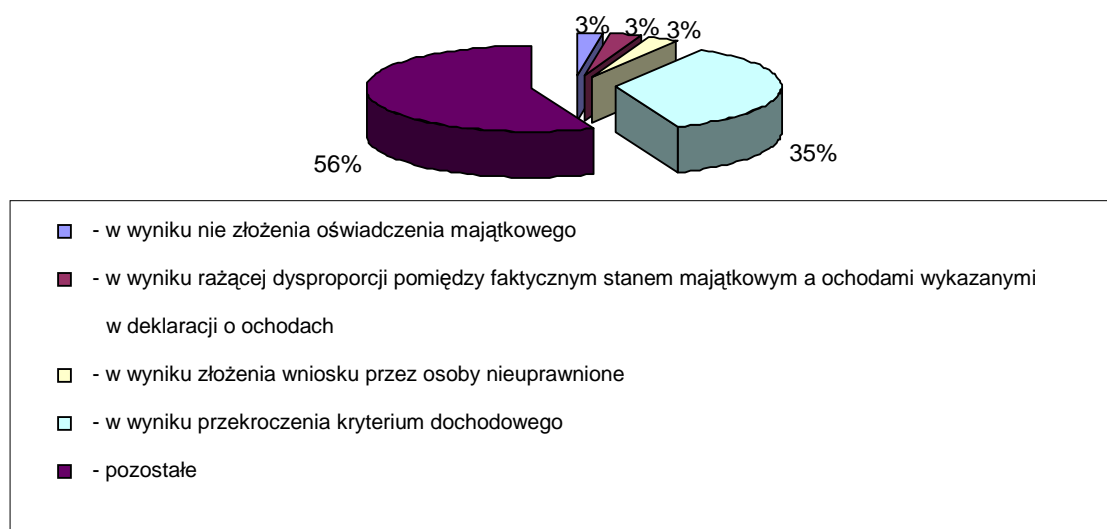
Liczba decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w wyniku stwierdzonej w trakcie wywiadu środowiskowego dysproporcji pomiędzy faktycznym stanem majątkowym a dochodami wykazanymi w deklaracji o wysokości dochodów, w 34 skontrolowanych jednostkach, wyniosła łącznie 506, w tym w 2006 r. – 260, w 2007 r. – 188, a w 2008 r. – 58.

I tak np.:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Bielsku-Białej** wraz ze zmniejszaniem się liczby przeprowadzonych wywiadów środowiskowych wynoszącej 1.715 w 2006 r., 1.196 w 2007 r. i 587 w 2008 r., zmniejszyła się też liczba decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego wydana, w związku z ustaleniem w wyniku przeprowadzonego wywiadu, rażącej dysproporcji pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi w złożonych deklaracjach o dochodach, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawców, tj. z 106 w 2006 r. 83 w 2007 r. i 14 w 2008 r.
- W Ośrodku Pomocy Społecznej w **Gliwicach** wydano w 2006 r. – 65 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, w 2007 r. – 52 i w 2008 r. – 16. Liczba przeprowadzanych wywiadów środowiskowych wyniosła w latach 2006, 2007 i 2008 odpowiednio 163, 168 i 90.

W latach 2006-2008 w 34 skontrolowanych gminach wydano 437 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego z powodu niezłożenia oświadczenia majątkowego przez wnioskodawcę lub członków gospodarstwa domowego, 521 decyzji z powodu złożenia wniosku przez osoby nieuprawnione oraz 5.889 decyzji na skutek przekroczenia kryterium dochodowego przez wnioskodawców.

Rys. 8. Decyzje o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego w latach 2006-2008.



Źródło: Kontrola NIK.

Zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, decyzje o w sprawach dodatku mieszkaniowego powinny być doręczone wnioskodawcy i zarządcy budynku lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny.

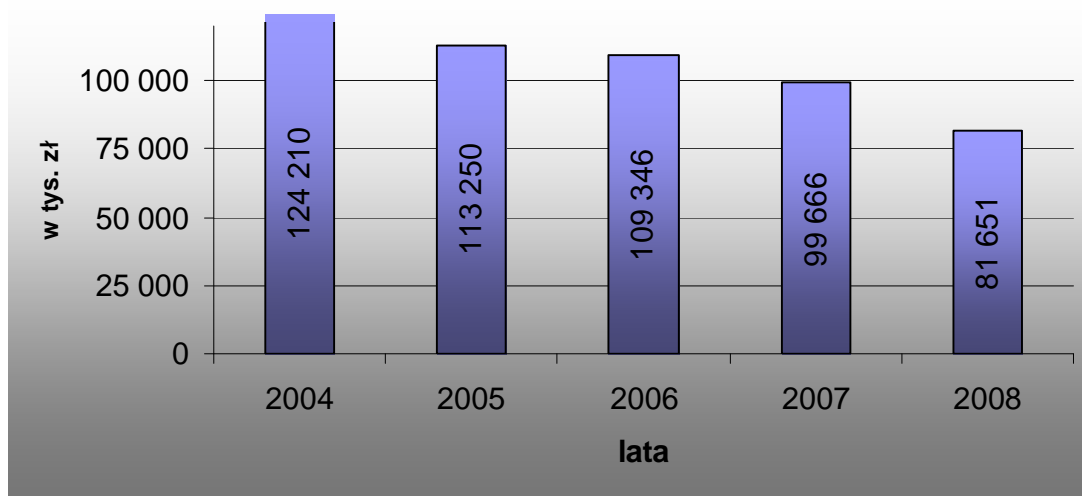
Kontrola wykazała, iż w Urzędzie Miasta Żyrardowa 14 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego doręczono wnioskodawcom, a także zarządcom domów, pomimo że zarządcy domu i osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny, przekazuje się zgodnie z ww. przepisem, decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego.

3.3.2.5. Wyплаты dodatków mieszkaniowych

W badanym okresie w 34 skontrolowanych jednostkach wypłacono dodatki mieszkaniowe na łączną kwotę 528.123 tys. zł.

Kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych, w latach 2004-2008, tj. po zmianie sposobu finansowania dodatków mieszkaniowych, w kontrolowanych jednostkach przedstawia poniższy wykres.

Rys. 9. Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2004-2008.



Źródło: Kontrola NIK.

Z kontroli wynika, że w badanym okresie zmniejszał się udział wydatków na dodatki mieszkaniowe w wydatkach ogółem budżetów gmin. Kwota dodatków mieszkaniowych wypłaconych przez kontrolowane gminy łącznie stanowiła średnio 2% wydatków ogółem gmin, przy czym w 2005 r. – 3%, w 2006 r. i 2007 r. – 2% a w 2008 r. – 1%. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2003 r.¹⁹ wykazały, że średni udział wydatków na dodatki mieszkaniowe w wydatkach ogółem budżetów gmin był wyższy i wynosił 2,7%, w tym w 2000 r. wyniósł 2,4%, w 2001 r. – 3,0%, a w 2002 r. – 2,7%.

Stwierdzono, że zmniejszające się zapotrzebowanie środków na wypłatę dodatków mieszkaniowych spowodowane było zmniejszającą się liczbą wnioskodawców ubiegających się o dodatki mieszkaniowe oraz kwoty przyznawanych i wypłaconych dodatków mieszkaniowych. Przyczyną mniejszego zainteresowania dodatkami mieszkaniowymi było m.in. niespełnianie kryterium dochodowego przez wnioskodawców, a także niechęcią do ujawniania złej sytuacji materialnej osób, które kwalifikowałyby się do ubiegania o dodatki mieszkaniowe oraz wzrostem emigracji z kraju w latach 2005-2008. Według danych GUS²⁰ liczba emigrantów wzrosła z 1.000 tys. osób w 2004 r. do 2.210 tys. osób w 2008 r.

Zasięg ubóstwa w Polsce oszacowano w 2008 r. na 5,6% społeczeństwa wobec 6,6% społeczeństwa w 2007 r. W 2008 r. w gospodarstwach domowych przeciętny miesięczny nominalny dochód na członka gospodarstwa domowego wyniósł 1.046 zł i był realnie wyższy o 8% od dochodu z roku 2007. Wzrost realnego poziomu dochodów odnotowany we wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych oraz spadek bezrobocia miał wpływ na systematycznie zmniejszające się kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych.

¹⁹ Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

²⁰ Źródło: Roczniki GUS.

W 11 gminach spośród 34 (tj. w 32,4%), nie dotrzymano terminu wypłaty dodatku mieszkaniowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z tym przepisem dodatek mieszkaniowy należy wypłacić do 10 dnia każdego miesiąca z góry zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny.

Zwłoka w wypłacie dodatków mieszkaniowych wyniosła od 1 do 188 dni.

W 6 spośród ww. 11 gmin przyczyną zwłoki w wypłacie dodatku mieszkaniowego był niedobór środków finansowych na rachunku bieżącym jednostki, co zostało szczegółowo opisane w pkt. 3.3.1.2. pt. „Źródła finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych”.

W 1 gminie, tj. w Urzędzie Gminy i Miasta Drzewicy zwłoka w wypłacie dodatków mieszkaniowych wyniosła od 2 do 188 dni. Ponad półroczne opóźnienia wynikały przede wszystkim z wypłacania dodatków mieszkaniowych właścicielom domów jednorodzinnych kwartalnie zamiast miesięcznie, co było niezgodnie z miesięcznym terminem wypłat, określonym w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. I tak:

- W Urzędzie Gminy i Miasta w **Drzewicy** spośród 51,4% zbadanych wypłat dodatków mieszkaniowych 41,8% wypłacono ze zwłoką od 2 do 7 dni, 15,7% od 18 – 36 dni, 5,7% od 58 – 98 dni, a 1% zbadanych wypłat wypłacono z opóźnieniem od 126 do 188 dni. Największe opóźnienia wynikały m.in. z wypłacania dodatków mieszkaniowych właścicielom domów jednorodzinnych kwartalnie, zamiast miesięcznie. Kwotę 5,4 tys. zł, tj. 6,7% zbadanych wypłat przekazano właścicielom domów jednorodzinnych ze zwłoką od 58 do 188 dni.

W 4 przypadkach przyczyną zwłoki w wypłacie dodatku mieszkaniowego był nieprawidłowo funkcjonujący system komputerowy w gminie lub w banku, np.:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Nowej Soli** na 72 zbadane sprawy w 13 przypadkach wypłacono dodatki mieszkaniowe ze zwłoką od 1 do 4 dni w stosunku do terminu określonego art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, z powodu nieprawidłowo działającego systemu komputerowego.
- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Szczecinku** na 60 zbadanych spraw, w 14 przypadkach dodatki mieszkaniowe wypłacono z jednodniową zwłoką, w stosunku do terminu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, spowodowaną awarią systemu bankowego.

Nie stwierdzono przypadku zapłaty odsetek z tytułu nieterminowych wypłat dodatków mieszkaniowych, jak również przekazania dodatku mieszkaniowego osobie nieuprawnionej do ich pobierania.

W 3 jednostkach z 34 skontrolowanych, działania w zakresie egzekucji nienależnie pobranych kwot z tytułu przyznanych dodatków mieszkaniowych, były nieskuteczne i opieszale. Odzyskane kwoty były niewielkie, a upomnienia wysyłano po kilku miesiącach od daty ostatniej wypłaty dodatków mieszkaniowych osobie nieuprawnionej. Np.:

- W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Legnicy** w latach 2006-2008 wypłacono nienależnie dodatki mieszkaniowe w łącznej wysokości 56,5 tys. zł, w tym 9,1 tys. zł w 2006 r., 24,9 tys. zł w 2005 r. oraz 22,4 tys. zł w 2008 r. W wyniku prowadzonych

działań MOPS w Legnicy odzyskał zaledwie 0,5%, tj. 2,0 tys. zł w 2007 r. oraz 2,6 tys. zł w 2008 r.

- *W Urzędzie Miejskim w **Głogowie** ze środków wypłaconych osobom nieuprawnionym w wysokości 7,5 tys. zł odzyskano kwotę 1,2 tys. zł, tj. 16%, przy czym pierwsze upomnienie dotyczące uregulowania należności wysłane zostało w jednym przypadku po upływie 6 miesięcy a w drugim po upływie 4 miesięcy.*

Jak wynikało z kontroli niska skuteczność w egzekwowaniu należności wynikała przede wszystkim z trudnej sytuacji materialnej osób zobowiązanych do zwrotu środków.

3.3.3. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych

We wszystkich 34 skontrolowanych gminach wprowadzone zostały regulaminy organizacyjne, w których określono zasady sprawowania kontroli funkcjonalnej i instytucjonalnej realizacji zadań gminy.

Stwierdzono w 17 gminach spośród 34 skontrolowanych, tj. w 50%, niewystarczający nadzór nad realizacją zadań związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych, wykonywanych przez komórki urzędu lub jednostki, którym gmina powierzyła ich realizację.

Kontrola wykazała niewystarczający nadzór nad wydziałami zajmującymi się dodatkami mieszkaniowymi, znajdującymi się w strukturze urzędów gmin. W 5 urzędach gmin spośród 13 skontrolowanych, w okresie 2006-2008, nie przeprowadzono żadnej kontroli w zakresie poprawności wykonywania zadań mających na celu przygotowanie projektu decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych.

Gminy, nienależycie sprawowały nadzór również nad Ośrodkami, którym przekazane zostały zadania w zakresie dodatków mieszkaniowych.

Stwierdzono, że w 12 Ośrodkach spośród 20 skontrolowanych, nie przeprowadzono w badanym okresie, żadnej kontroli w zakresie rzetelności podejmowania decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych.

W OPS w Wałczu, kontrola przeprowadzona przez pracowników Urzędu Miasta, nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadań w zakresie dodatków mieszkaniowych. Kontrola NIK natomiast wykazała m.in. nieprawidłowości dotyczące wydanych decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego. Wszystkie z 60 zbadanych decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego wydane zostały bez upoważnienia Burmistrza Miasta.

Kontrola wykazała niewystarczającą kontrolę funkcjonalną, sprawowaną przez osoby nadzorujące wykonywanie zadań przez pracowników, zajmujących się dodatkami mieszkaniowymi.

Stwierdzone nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, spowodowane były niestarannością pracowników weryfikujących wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego i niską skutecznością egzekwowania prawidłowych i kompletnych dokumentów.

Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

W 5 spośród 10 skontrolowanych gmin, które były obowiązane do zatrudnienia audytora wewnętrznego, nie zatrudniono pracownika na stanowisku audytora wewnętrznego. Na przykład:

- *W Urzędzie Miasta **Żyrardowa** w okresie od 1 maja 2007 r. do 31 maja 2008 r. nie było zatrudnionego audytora wewnętrznego, co skutkowało nieprowadzeniem badań audytowych. W ciągu roku podjęto nieskuteczne działania w celu zatrudnienia pracownika na stanowisku audytora wewnętrznego. Przeprowadzono dwa nabory, pomimo to nie znaleziono kandydata, spełniającego warunki wymagane do zatrudnienia na tym stanowisku.*
- *W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w **Bielsku-Białej** nie zrealizowano zaplanowanego badania audytowego obejmującego dodatki mieszkaniowe z powodu niepewnienia wystarczającej obsady kadrowej.*

Nieefektywny nadzór i kontrola nad realizacją wypłat dodatków mieszkaniowych sprzyjały nieprawidłowościom w zakresie weryfikacji wniosków i wydawania decyzji w sprawach dodatku mieszkaniowego, stwierdzonym w trakcie kontroli.

Brak dostatecznego nadzoru i kontroli z zakresu dodatków mieszkaniowych, spowodował, że do GUS przekazano nierzetelnie sporządzone sprawozdania, dotyczące wydatków związanych z dodatkami mieszkaniowymi. W sprawozdaniach przekazanych do GUS liczby oraz kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych były niezgodne ze stanem faktycznym, ustalonym na podstawie rejestrów wypłaconych dodatków mieszkaniowych.

W 2 gminach spośród 34 skontrolowanych, tj. w Żyrardowie i Białej Podlaskiej przekazano do GUS dane, które były niezgodne ze stanem faktycznym. I tak:

- *W sprawozdaniu SG-01 przekazanym przez Urząd Miasta **Żyrardowa** za 2004 r. podano, iż wypłacono 4.745 dodatków mieszkaniowych. Faktycznie wypłacono 28.488 dodatków mieszkaniowych na podstawie 4.748 decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego na 6 miesięcy. W 2006 r. w sprawozdaniu do GUS podano liczbę wypłaconych dodatków mieszkaniowych w wysokości 23.550 zamiast 22.656.*
- *W sprawozdaniach SG-01 przekazanych przez Urząd Miasta **Biała Podlaska** zawyżono odpowiednio o 139, 149 i 89 liczbę wypłaconych dodatków mieszkaniowych. W sprawozdaniach nie uwzględniono decyzji wstrzymujących wypłatę dodatków mieszkaniowych i decyzji uchylających decyzje o przyznaniu dodatku mieszkaniowego.*

Na potrzebę przeprowadzania kontroli, której przedmiotem byłaby prawidłowość przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych, wskazywano również w wystąpieniach pokontrolnych po kontroli NIK w 2003 r.²²

²¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240.

²² Kontrola obejmowała okres 2000-2002. Informacja o wynikach kontroli dodatków mieszkaniowych – Nr ewid. 165/2003/P/03/111/KSR.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W trakcie przygotowania kontroli funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych zostały wykorzystane ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2003 r. w zakresie dodatków mieszkaniowych w latach 2000-2002.

Do kontroli wytypowano jednostki, na podstawie doboru celowego, dokonanego na podstawie danych statystycznych o ilości i wysokości wypłaconych dodatków mieszkaniowych, wybierając po trzy jednostki, w których wypłacono najwyższe kwoty dodatków mieszkaniowych oraz jedną gminę, która wypłaciła najmniej dodatków mieszkaniowych. Do kontroli wybrano po 4 gminy, z 8 województw.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszyscy kierownicy jednostek skontrolowanych podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których łącznie sformułowała 91 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do prezydentów lub burmistrzów miast oraz kierowników Ośrodków, NIK wniosła m.in. o:

- rzetelne weryfikowanie danych zawartych we wnioskach i deklaracjach o dochodach,
- korzystanie w szerszym zakresie z uprawnień do przeprowadzania wywiadów środowiskowych,
- wydawanie decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych w terminie 1 miesiąca od dnia złożenia wniosku o dodatek mieszkaniowy,
- terminowe dokonywanie wypłat dodatków mieszkaniowych zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny,
- wdrożenie wewnętrznych procedur dotyczących rozpatrywania wniosków i przyznawania dodatków mieszkaniowych,
- terminowe przeprowadzanie i prawidłowe dokumentowanie wywiadów środowiskowych,
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań w zakresie przyznawania dodatków mieszkaniowych,
- prawidłowe sporządzanie sprawozdań w zakresie dodatków mieszkaniowych przekazywanych do GUS.

Kierownicy skontrolowanych jednostek w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowali, że:

- opracowano procedury w zakresie załatwiania spraw dodatków mieszkaniowych,
- w celu ustalenia faktycznego stanu majątkowego wnioskodawcy przeprowadzana będzie większa liczba wywiadów środowiskowych,
- w celu dokładniejszej weryfikacji dochodów zostaną wdrożone dodatkowe mechanizmy kontrolne,
- podjęli działania w celu zapewnienia przestrzegania 14 dniowego terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego oraz wydawania decyzji w sprawach dodatków mieszkaniowych w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku o dodatek mieszkaniowy.

Spośród sformułowanych 91 wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 31 stycznia 2010 r. zrealizowano 33 wnioski, w trakcie realizacji było 13 wniosków, a 45 wniosków pozostało do zrealizowania.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżenia zgłosił Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK we Wrocławiu, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęła uchwałę w dniu 31 lipca 2009 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżeń w całości odnośnie kwot nienależnie pobranych świadczeń z tytułu dodatków mieszkaniowych wg stanów na dzień 1 stycznia badanego okresu oraz odzyskanych kwot z tytułu prowadzonych w 2008 r. działań egzekucyjnych.

Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez upoważnionego Wiceprezesa NIK w dniu 24 sierpnia 2009 r.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zastrzeżenia zgłosił Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczecinku. Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli, po rozpatrzeniu zastrzeżeń, podjęła uchwałę w dniu 7 września 2009 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżeń w całości odnośnie danych liczbowych dotyczących wypłaconych świadczeń, liczby i terminów przeprowadzanych wywiadów środowiskowych oraz terminowości wydawania decyzji.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 8.328,3 tys. zł, w tym kwota uszczupień finansowych wynosiła 19,0 tys. zł, kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa wyniosły 8.309,2 tys. zł.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK

1. Ośrodek Pomocy Społecznej w Legionowie
2. Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruszkowie

Delegatura NIK w Katowicach

1. Ośrodek Pomocy Społecznej w Gliwicach
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielsku-Białej
3. Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku
4. Urząd Miasta Mikołowa

Delegatura NIK w Lublinie

1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Hrubieszowie
2. Urząd Miejski Biała-Podlaska
3. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie
4. Urząd Miasta Świdnik

Delegatura NIK w Łodzi

1. Urząd Gminy i Miasta w Drzewicy
2. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim
3. Urząd Miasta Bełchatowa
4. Urząd Miasta Zduńska Wola

Delegatura NIK w Olsztynie

1. Urząd Miejski w Gołdapi
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Giżycku
3. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczytnie
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bartoszycach

Delegatura NIK w Szczecinie

1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie Szczecińskim
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczecinku
3. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałczu
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołobrzegu

Delegatura NIK w Warszawie

1. Urząd Miasta Żyrardowa
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu
3. Urząd Miasta Płocka
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pionkach

Delegatura NIK we Wrocławiu

1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy
2. Urząd Miejski w Głogowie
3. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubinie
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kamiennej Górze

Delegatura NIK w Zielonej Górze

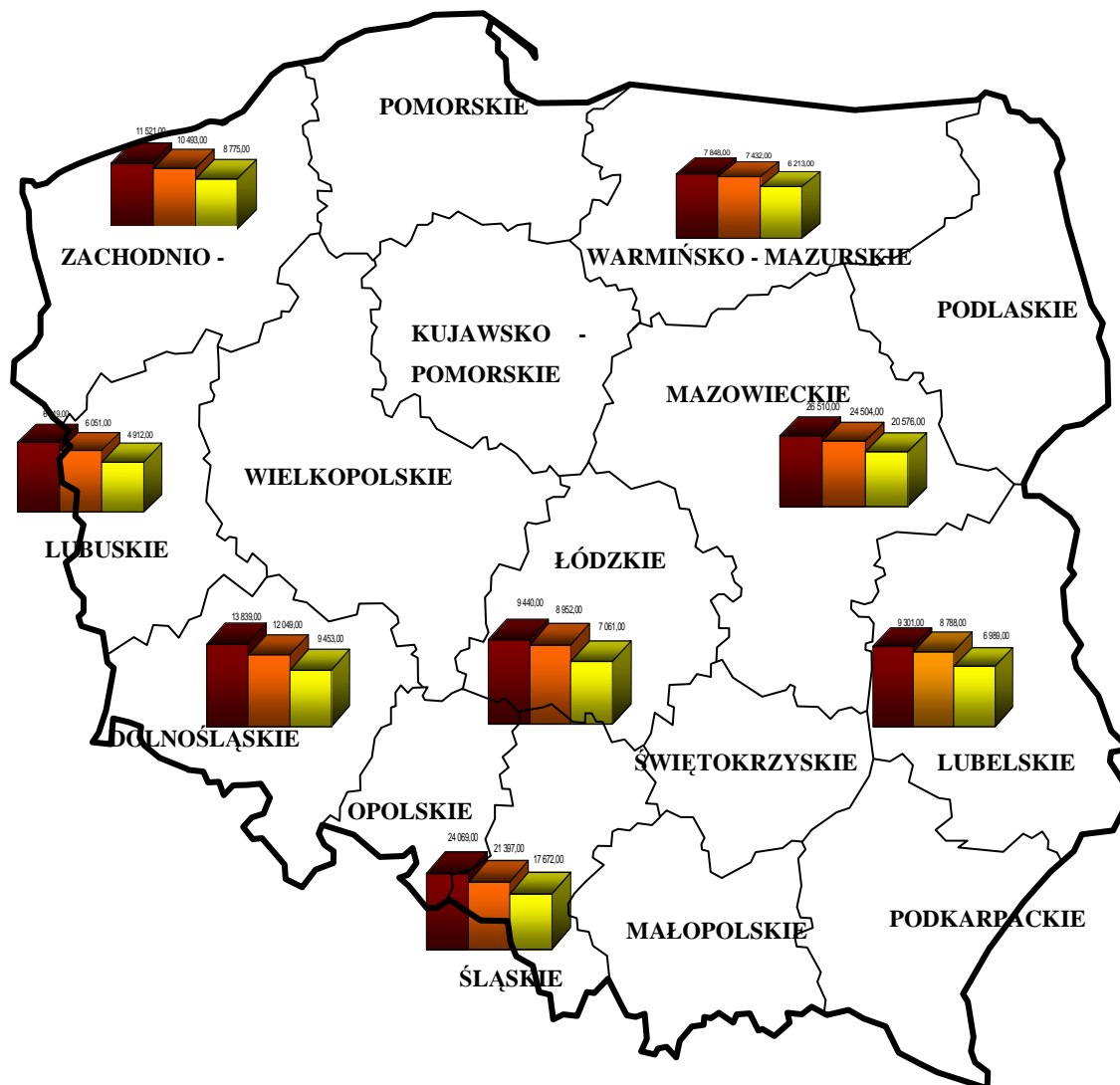
1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowej Soli
2. Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulechowie
3. Zakład Administracji Mieniem Komunalnym w Słubicach
4. Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu

5.2. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych – Dz.U. Nr 71, poz. 734 ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1009 r. o finansach publicznych – Dz.U. Nr 157, poz. 1240.
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
6. Ustawa z dnia z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Dz.U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych – Dz.U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu – Dz.U. Nr 156, poz. 1828.
10. Komunikaty Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie kwot najniższej emerytury i renty dodatku pielęgnacyjnego i dodatku dla sierot zupełnych oraz kwot maksymalnych zmniejszeń emerytur i rent z dnia 20 lutego 2008 r. – MP Nr 21, poz. 211, z dnia 13 lutego 2006 r. – MP Nr 12, poz. 166 – utracił moc z dniem 1 stycznia 2008 r., z dnia 21 lutego 2004 r. – MP Nr 10, poz. 162 – utracił moc z dniem 16 września 2004 r. oraz z dnia 13 lutego 2003 r. – Nr 10, poz. 152 – utracił moc z dniem 1 marca 2004 r.

5.3. Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

Rys. 10. Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008 w skontrolowanych 34 jednostkach, w poszczególnych województwach.



Opracowano w NIK.

Legenda:



Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2006 r.

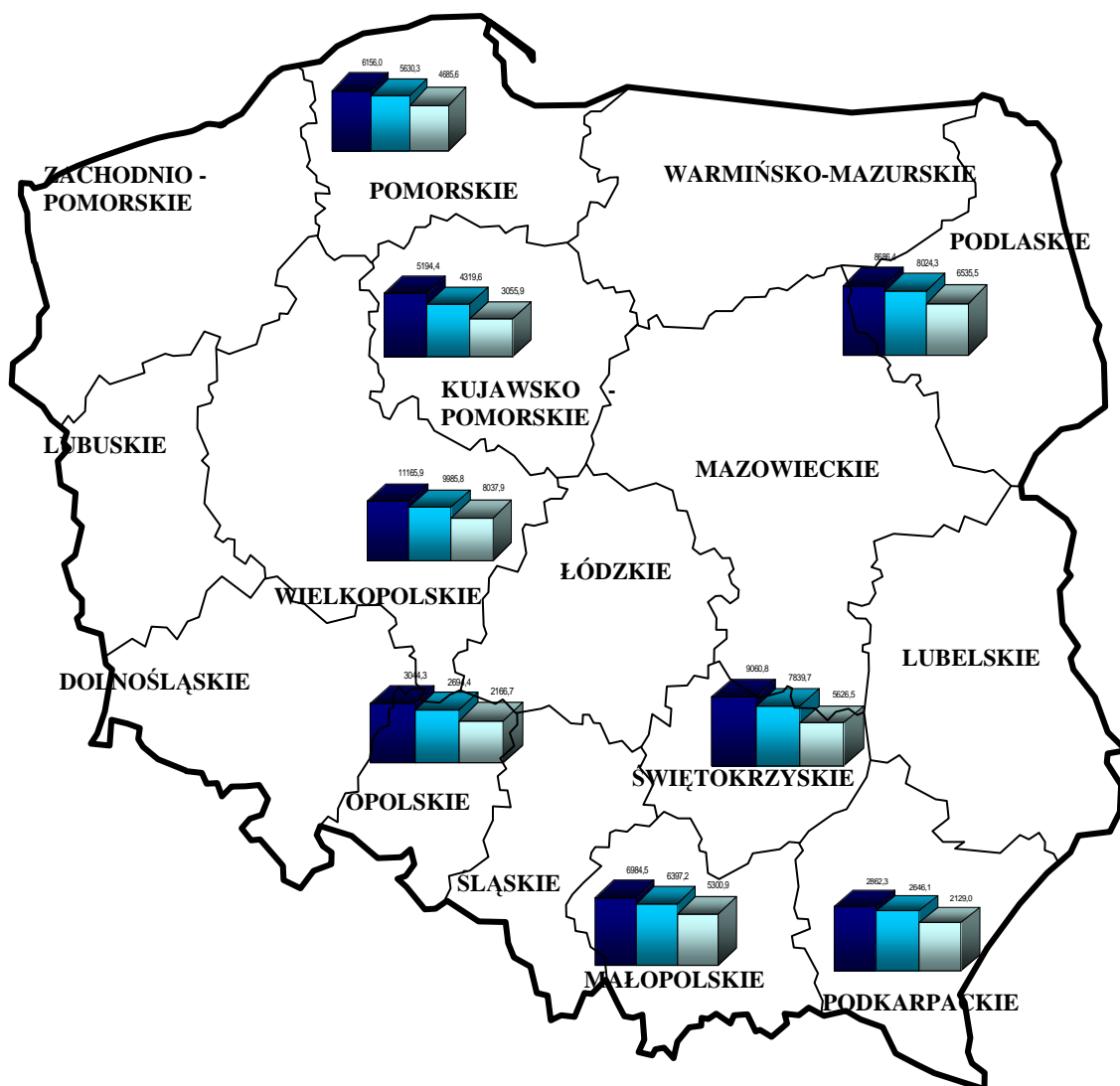


Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2007 r.



Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2008 r.

Rys. 11. Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008 w jednostkach, od których uzyskano informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, w poszczególnych województwach.



Opracowano w NIK.

Legenda:



Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2006 r.



Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2007 r.



Wysokość wypłaconych dodatków mieszkaniowych w 2008 r.

Tabela nr 6 Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego i liczba przeprowadzonych wywiadów środowiskowych. Źródło: Kontrola NIK.

Lp.	Gmina	Liczba wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego	Liczba wywiadów środowiskowych	4:3 (%)
1	2	3	4	5
1	Piotrków Trybunalski	15 246	3 045	20.0
2	Bielsko-Biała	18 179	3 498	19.2
3	Drzewica	258	45	17.4
4	Zduńska Wola	7 603	908	11.9
5	Kołobrzeg	5 805	358	6.2
6	Wałcz	6 450	366	5.7
7	Żyrardów	9 615	535	5.6
8	Rybnik	14 585	798	5.5
9	Stargard Szczeciński	12 621	680	5.4
10	Szczecinek	9 647	483	5.0
11	Szczytno	3 535	154	4.4
12	Sulechów	3 840	160	4.2
13	Bartoszyce	6 591	137	2.1
14	Gołdap	5 823	115	2.0
15	Radom	38 520	595	1.5
16	Gliwice	31 375	421	1.3
17	Legnica	19 689	207	1.1
18	Nowa Sól	10 167	104	1.0
19	Mikołów	3 900	38	1.0
20	Pionki	3 071	25	0.8
21	Międzyrzecz	3 963	26	0.7
22	Giżycko	6 994	44	0.6
23	Chełm	11 381	67	0.6
24	Płock	20 127	116	0.6
25	Bełchatów	7 511	34	0.5
26	Pruszków	4 705	21	0.4
27	Legionowo	3 606	13	0.4
28	Lublin	7 671	25	0.3
29	Biała Podlaska	11 339	21	0.2
30	Słubice	2 915	3	0.1
31	Głogów	12 640	6	0.0
32	Świdnik	5 353	0	0.0
33	Hrubieszów	4 337	0	0.0
34	Kamienna Góra	3 021	0	0.0
Łącznie		332 083	13 048	3.6

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Infrastruktury
7. Minister Rozwoju Regionalnego
8. Minister Pracy i Polityki Społecznej
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
17. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej