



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 21 lipca 2009 r.

**Pan
Marek Balcer
Burmistrz
Miasta Mikołowa**

LKA-410-13-04/2009
P/09/107

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta Mikołowa, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2006 - 2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 17 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Gmina Mikołów wywiązywała się z obowiązku wypłaty dodatków mieszkaniowych, wynikającego z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych², wypłacając łącznie w latach 2006 – 2008, na podstawie 3 900 rozpatrzonych wniosków, w tym 3 717 pozytywnie, dodatki w wysokości 3 981 242 zł.³ Środki finansowe na realizację zadania zabezpieczono w budżecie w wysokości gwarantującej jego realizację,

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

² Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm., dalej „ustawa o dodatkach mieszkaniowych” lub „ustawa”.

³ w 2006 r. na kwotę 1 459 784 zł, w 2007 r. – 1 401 871 zł i w 2008 r. – 1 119 587 zł.

a finansowanie dodatków odbywało się ze środków własnych (bez zaciągania kredytów lub pożyczek).

2. Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne, tj. wyodrębnienie Referatu Dodatków Mieszkaniowych i obsługa kadrowa⁴, umożliwiały prawidłowe wykonywanie zadania. NIK zauważa jednak, że w Regulaminie Organizacyjnym nie określono procedury lub szczegółowych zadań ww. Referatu, ograniczając się do wpisu, iż realizuje on sprawy związane z przyznawaniem dodatków mieszkaniowych. Procedur i zasad w powyższym zakresie nie ustalono również w innej pisemnej formie.
3. NIK pozytywnie ocenia działania podjęte w celu zintensyfikowania korzystania w 2008 r. z instytucji wywiadów środowiskowych oraz pobierania oświadczeń o stanie majątkowym, przewidzianych w art. 7 ust. 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Ogółem w 2008 r. przeprowadzono 37 wywiadów, podczas gdy tylko trzy w latach 2006-2007.
4. Pozytywną ocenę uzasadniają także następujące ustalenia kontroli dokonane w oparciu o analizę zbadanych 72 spraw⁵:
 - a. wszystkie wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracje o dochodach sporządzono według wzoru określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych⁶;
 - b. pracownicy Referatu przeprowadzali weryfikację danych zawartych we wniosku oraz deklaracji o dochodach, w tym dotyczących: zatrudnienia, ilości osób w gospodarstwie domowym oraz uzyskiwanych przychodów (poza dwoma przypadkami, w których wnioskodawca jako źródło dochodu wskazał pomoc rodziny). Weryfikację prowadzono w oparciu o m.in. informacje z Powiatowego Urzędu Pracy, decyzje wydane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS), zaświadczenia o zarobkach, odcinki z emerytur lub rent;
 - c. we wszystkich badanych sprawach dodatki obliczono w prawidłowej wysokości, w tym: z wyliczeniem udziału własnego wnioskodawcy, z uwzględnieniem dopuszczalnych powierzchni normatywnych lokalu mieszkalnego określonych dla gospodarstwa domowego, z jednoczesnym wyłączeniem wydatków ponoszonych

⁴ według stanu na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych.

⁵ zbadano łącznie 113 z 3.900 spraw, w tym: 72 sprawy dot. przyznawania i obliczania dodatku mieszkaniowego, 21 spraw dot. wstrzymania wypłaty dodatku, 14 dot. zwrotu nienależnie pobranego dodatku i 6 postępowań odwoławczych.

⁶ Dz. U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.

przez wnioskodawcę, a działania powyższe były zgodne z art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych;

- d. dodatki przyznano osobom uprawnionym w rozumieniu art. 2 ust.1 ustawy, co każdorazowo potwierdzał zarządca nieruchomości, oraz w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 ustawy, tzn. wnioskodawcy nie przekraczali dopuszczalnego dla otrzymania dodatku mieszkaniowego kryterium dochodowego;
- e. decyzje o przyznaniu dodatku wydawały osoby upoważnione, na okres sześciu miesięcy, w wymaganym terminie jednego miesiąca od daty złożenia wniosku, co było zgodne z art. 7 ust. 5 i 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, za wyjątkiem dwóch przypadków, w których decyzje wydano odpowiednio 3 i 4 dni po upływie terminu.

W trakcie kontroli ustalono natomiast następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. Z upoważnienia Burmistrza Miasta w latach 2006 – 2008 wydano bez podstawy prawnej 14 decyzji w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dodatku mieszkaniowego. W decyzjach powołano bowiem, wskazując jako prawo materialne, przepis art. 7 ust. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, podczas gdy z jego treści nie wynika upoważnienie do wydawania w przedmiotowym zakresie decyzji administracyjnych. Przepis powyższy stanowi natomiast podstawę do przymusowego ściągnięcia ww. należności w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.
2. W jednej sprawie⁷, w której po przeprowadzeniu postępowania stwierdzono nienależne pobieranie dodatku mieszkaniowego, nie wydano decyzji uchylającej decyzję o jego przyznaniu i rozstrzygającej o istocie sprawy, pomimo że postępowanie wznowiono na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, zaś uchylenie uprzednio wydanej decyzji oraz rozstrzygnięcie o istocie sprawy należało w ww. okolicznościach przeprowadzić na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.

NIK zwraca uwagę, że w 13 pozostałych sprawach, w których również stwierdzono nienależnie pobieranie dodatku, wydano co prawda decyzje uchylające uprzednio wydane decyzje administracyjne oraz rozstrzygnięto o istocie sprawy, jednakże w decyzjach tych zamieszczono jednocześnie rozstrzygnięcia zobowiązujące do zwrotu nienależnie pobranego dodatku, a co jak wyżej wykazano było pozbawione umocowania prawnego.

⁷ Decyzja z 28 lutego 2007 r., Nr BOD/6/7.

⁸ t.j. z 2000 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej „k.p.a”.

3. Zastrzeżenia NIK budzi sposób rozpatrywania przypadków kwalifikujących się do wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego, jako nie dający gwarancji poprawnej weryfikacji danych i nie zabezpieczający przed możliwością nienależnego przyznania tej samej osobie kolejnego dodatku.

3.1. Ustalono bowiem, że na 21 przypadków objętych badaniem (spośród 51 decyzji ogółem wydanych w sprawie wstrzymania dodatku) jedyną podstawą wydania decyzji wstrzymującej wypłatę dodatku było pismo zarządcy informujące o zaleganiu z opłacaniem należności czynszowych. W żadnym z pism zarządcy nie wskazał jednak okresu, za który dana osoba zalega z zapłatą należności za lokal i w jakiej wysokości. Jako powód wstrzymania dodatku zarządca podawał brak płatności różnicy między czynszem a dodatkiem „za co najmniej dwa okresy płatności”, podczas gdy zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych pobierający należności za lokale mieszkalne ma obowiązek niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatek mieszkaniowy o wystąpieniu zaległości obejmujących pełne dwa miesiące. Tym samym Urząd, nie posiadając faktycznej wiedzy o stanie zadłużenia osoby, której przyznano dodatek, nie mógł weryfikować wykonania obowiązku nałożonego ustawą na zarządcę, a w konsekwencji występować o zwrot dodatku pobranego przez zarządcę. W razie bowiem niedopełnienia obowiązku, o którym mowa powyżej, pobierający zwraca organowi przyznającemu dodatek mieszkaniowy kwoty dodatków wypłacone za miesiące, w których występowały zaległości w tych opłatach.

W latach 2006 – 2008 nie miał miejsca żaden przypadek samodzielnego zwrotu przez zarządcę dodatku mieszkaniowego wobec przekroczenia terminu powiadomienia o występowaniu zaległości. Nadto, jedynym zarządcą informującym o fakcie zalegania z opłatami przez najemców lokali był Zakład Gospodarki Lokalowej, tj. jednostka organizacyjna Gminy. Pozostali zarządcy, w tym spółdzielnie mieszkaniowe i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, w okresie objętym kontrolą, nie składali takich powiadomień, zaś Urząd tylko raz, tj. 28 lipca 2008 r. podjął działania przypominające zarządcom o obowiązku wynikającym z art. 8 ust. 4 ustawy⁹.

3.2. Na 21 badanych spraw w sześciu przypadkach zarządca zawniósł o wznowienie wypłaty dodatku (a Urząd wypłatę wznowił), informując wprawdzie o uregulowaniu

⁹ do zarządców przesłano pismo przypominające o ich obowiązkach wraz z tekstem ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

zaległości, ale nie podając kwoty jaką pobierający dodatek powinien był uregulować i jaką uregulował, w tym w dwóch przypadkach nie podano terminu wpłaty. Tymczasem, zgodnie z art. 7 ust 11 ustawy dodatek wypłaca się za okres, w którym wypłata była wstrzymana jeżeli uregulowanie zaległości nastąpiło w ciągu 3 miesięcy od dnia wydania decyzji wstrzymującej wypłatę, a w przypadku ich nieuregulowania w ww. terminie decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wygasa.

- 3.3. Zgodnie z art. 7 ust. 12 ustawy osoba, w stosunku do której z powodu nieuregulowania należności wygasła decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, może wystąpić ponownie o jego przyznanie, po uregulowaniu zaległości powstałych w okresie obowiązywania tej decyzji. Tymczasem w 15 sprawach zarządca nie przesłał informacji o uregulowaniu (lub nie) zaległości czynszowych przez najemców, z czego sześć osób z ww. grupy złożyło ponowne wnioski o wypłatę dodatku. Podstawą rozpatrzenia wniosku przez Urząd była jedynie adnotacja zarządcy na wniosku o braku zaległości czynszowych w okresie pobierania dodatku. Jednocześnie we wszystkich przypadkach, zarówno w pierwotnym wniosku, na podstawie którego przyznano wstrzymany dodatek, jak i w kolejnym wniosku, zarządca odnotowywał występowanie zadłużenia lokalu (bez wskazania okresu, podania kwoty głównej i odsetek).

Zdaniem NIK, ogólne powiadomianie o zapłacie zaległości lub też czynienie wyłącznie adnotacji na wniosku o braku zaległości w okresie pobierania dodatku, zwłaszcza z równoczesnym wskazaniem ich występowania, bez podania informacji, istotnych dla prawidłowego rozpatrzenia wniosku, nie zapewnia w sposób wystarczający poprawnej weryfikacji wniosku i ustalenia, czy wnioskodawca jest uprawniony do pobierania dodatku w myśl art. 8 ust. 11 i 12 cyt. ustawy.

- 3.4. W jednym przypadku, pomimo pisma zarządcy z 1 grudnia 2005 r. o wstrzymanie wypłaty dodatku mieszkaniowego od miesiąca grudnia 2005 r., decyzję wstrzymującą wydano 5 stycznia 2006 r., wskutek czego wypłacono nienależnie dodatek w wysokości 214, 08 zł.

4. Z uchybieniem terminu, wynikającego z art. 8 ust.1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wynoszącym od jednego do sześciu dni, licząc od 10 dnia miesiąca kalendarzowego, wypłacono dodatki mieszkaniowe za sześć okresów (cztery w 2006 r. i dwa w 2007 r.) na łączną kwotę 702 631,86 zł¹⁰, co stanowiło 17,6 % wszystkich dokonanych w latach

¹⁰ bez uwzględnienia korekt i zwrotów dokonywanych w następnych miesiącach.

2006-2008 wypłat. Podkreślić jednak należy, że od maja 2007 r. do grudnia 2008 r. wypłat dodatków mieszkaniowych dokonywano w przewidzianym ustawą terminie.

5. NIK wnosi zastrzeżenia do sposobu dokonywania poprawek lub uzupełnień wniosków o przyznanie dodatku i deklaracji o dochodach, a to z uwagi, że zmiany te nanoszono ołówkiem, bez czytelnego wskazania osoby je wprowadzającej, jak też z uwagi na przyjmowanie wniosków z niewypełnionymi – a wymaganymi wg wzoru – wierszami oraz wobec braku podpisu w 15 sprawach z 2006 i 2007 r. przez osoby przyjmujące deklaracje. Uchybienia powyższe dotyczyły ogółem 66 spraw, co stanowiło 91,7 % spraw objętych badaniem.

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

1. *Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących dodatków mieszkaniowych wyłącznie w przypadkach delegacji wynikającej z ustawy o dodatkach mieszkaniowych.*
2. *Podjęcie działań umożliwiających weryfikację wywiązywania się zarządców z obowiązku informowania o zaległościach czynszowych, zwłaszcza w przypadkach powiadamiania o konieczności wstrzymania wypłaty dodatku.*
3. *Podjęcie działań zapewniających prawidłową weryfikację wniosków osób, w stosunku do których wydano decyzję o wstrzymaniu dodatku lub osób wykazujących zadłużenie lokalu, w tym w zakresie wysokości zadłużenia, okresu jego powstania i daty spłaty.*
4. *Dokonywanie zmian w dokumentacji prowadzonej przez Referat Dodatków Mieszkaniowych w sposób trwały, czytelny i jednoznacznie wskazujący osoby je wprowadzające oraz egzekwowanie od osób składających wnioski ich kompletnego wypełnienia.*

Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.