



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA WE WROCŁAWIU
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 15/17
50-044 WROCŁAW
tel. 343-11-36, 342-10-32 fax. 342-87-77

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2009 r.

P/09/107
LWR-410-14-01/2009

*Pan
Jan Zubowski
Prezydent
Miasta Głogowa*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 we Wrocławiu, przeprowadziła kontrolę Urzędu Miejskiego w Głogowie, zwanego 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 10 sierpnia 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami funkcjonowanie w Urzędzie systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008.

1. W badanym okresie sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi załatwiano w Urzędzie kilka komórek organizacyjnych. Przyjmowanie wniosków należało do zadań Biura Obsługi Mieszkańca, weryfikacja wniosków i wydawanie decyzji do Wydziału Komunalnego (do dnia 28 stycznia 2007 r. do Wydziału Polityki Społecznej), wypłat dodatków dokonywał Wydział Finansowy, zaś egzekucję nienależnie pobranych dodatków prowadził Referat Windykacji.

W latach 2006 – 2008 łączna wartość wypłaconych dodatków mieszkaniowych zmniejszyła się z kwoty 4.337,0 tys. zł w 2006 r. do kwoty 2.626,3 tys. zł w 2008 r. (o 39,5%). Liczba rozpatrzonych wniosków zmalała z 5.176 w 2006 r. do 3.017 w 2008 r.

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

(o 41,7%), w tym wniosków rozpatrzonych pozytywnie z 4.844 w 2006 r. do 2.776 w 2008 r. (o 42,7%).

Wypłaty dodatków mieszkaniowych finansowane były ze środków własnych Gminy, a wysokość tych wydatków planowano w oparciu o przewidywane wykonanie roku poprzedniego powiększone o rezerwę, zabezpieczaną na wypadek zwiększonej liczby osób uprawnionych do otrzymania tego świadczenia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przyjęty w uchwałach budżetowych limit wydatków znacząco odbiegał od faktycznych wypłat i w konsekwencji wypłacone dodatki mieszkaniowe stanowiły 86,7% zaplanowanych środków na ten cel w 2006 r., 73,7% w 2007 r. i 66,0% w 2008 r.

2. Na podstawie wylosowanej próby 60 spraw (0,5% ogółu spraw rozpatrzonych w latach 2006-2008) ustalono, że wnioski i deklaracje o wysokości dochodów przyjmowane były na drukach zgodnych ze wzorami określonymi w rozporządzeniu w sprawie dodatków mieszkaniowych. We wszystkich przypadkach deklaracje o wysokości dochodów zawierały datę ich sporządzenia, wniosek i deklaracja zostały podpisane przez wnioskodawcę, a wydatki ponoszone przez najemcę były potwierdzane przez zarządcę nieruchomości. W przypadkach, w których wnioskodawca był właścicielem domu jednorodzinnego, do wniosku dołączano zaświadczenie potwierdzające powierzchnię użytkową lokalu oraz przedstawiano rachunki dotyczące wydatków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych².

3. W 2006 r. w znikomym stopniu skorzystano, a w latach 2007-2008 nie korzystano wcale, z uprawnień wynikających z art. 7 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w zakresie przeprowadzania wywiadów środowiskowych. W okresie tym, na ogólną liczbę 12.640 złożonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego, nie przeprowadzono ani jednego wywiadu środowiskowego u osób ubiegających się o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Przeprowadzone w 2006 r. w 5 przypadkach wywiady środowiskowe i pobrane oświadczenia majątkowe dotyczyły osób, którym wydano w 2005 r. decyzje w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego. We wszystkich 5 przypadkach przeprowadzenie wywiadów środowiskowych i pobranie oświadczeń majątkowych udokumentowano na drukach zgod-

² Dz. U. nr 156, poz 1817

nych ze wzorem określonym w załączniku nr 1 i 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego³.

W ocenie NIK, na nieprzeprowadzanie wywiadów środowiskowych wpływ miał brak wydania przez Pana Prezydenta stosownych upoważnień i legitymacji pracownikom weryfikującym wnioski o przyznanie dodatków mieszkaniowych. Należy zauważyć, że nie zostały one wydane, pomimo że w zakresach obowiązków wszystkich 3 pracowników weryfikujących wnioski i sporządzających decyzje, ujęto przeprowadzanie wywiadów środowiskowych mających na celu ustalenie uprawnień do dodatków mieszkaniowych.

4. Wysokość dochodów wykazanych w deklaracjach, potwierdzano na podstawie stosownych zaświadczeń. Prawidłowo ustalono również dochody rolników. Jednakże na 46 zbadanych decyzji przyznających dodatek mieszkaniowy, w 2 przypadkach (tj. 4,3%), dodatki mieszkaniowe przyznano w nieprawidłowej wysokości, co skutkowało nienależnym wypłaceniem kwoty 59,34 zł oraz zaniżoną wypłatą w kwocie 9,60 zł. W innej decyzji, błędnie ustalony dodatek mieszkaniowy został skorygowany do prawidłowej wysokości dopiero w wyniku odwołania wnioskodawcy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy. Przyczyną powyższego była, m.in. nierzetelna weryfikacja dokumentów poświadczających wysokość osiągniętego dochodu przez gospodarstwa domowe. Zastrzeżenia NIK budzi także weryfikacja wniosku w postępowaniu nr 701/2008, w którym wysokość dodatku mieszkaniowego ustalono w oparciu o podaną w deklaracji niższą o 300 zł wysokość dochodu gospodarstwa domowego, niż określona w dokumencie źródłowym.

5. W 7 przypadkach (11,7%), na 60 zbadanych, decyzje w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego wydane zostały z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w art. 7 ust. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁴, a opóźnienia wynosiły od 1 do 46 dni. Wszystkie zbadane decyzje wydane zostały, stosownie do postanowień art. 7 ust. 1a ustawy o dodatkach mieszkaniowych, przez osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Głogowa. Jednakże wszystkie decyzje zawierały elementy wymienione w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁵ i zostały wydane stronie będącej wnioskodawcą, a w treści decyzji przywołano podstawę prawną wydania decyzji.

³ Dz.U. nr 156, poz. 1828

⁴ Dz. U. nr 71, poz. 734

⁵ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071

Ponadto z naruszeniem terminu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych (tj. do dnia 10 każdego miesiąca z góry), Urząd dokonał wypłaty dodatków w kwocie 2.483.516,52 zł (tj. 91,7% kwoty badanej). Na 16 wypłat dodatków mieszkaniowych do Spółdzielni Mieszkaniowej Nadodrze, w 15 przypadkach wypłata nastąpiła w dniach od 12 do 30 danego miesiąca. NIK zwraca uwagę, że Wydział Komunalny przekazywał do Wydziału Finansowego zapotrzebowania na wypłatę dodatków mieszkaniowych w terminach uniemożliwiających dotrzymanie terminu określonego w art. 8 ust. 1 ww. ustawy, bo w 13 przypadkach w dniach od 11 do 29 i w 2 przypadkach w dniu 10 danego miesiąca.

Badanie wypłat dodatków mieszkaniowych w zasobie prywatnym, ujawniło w przypadku 2 decyzji wypłatę w kwocie 181,58 zł z przekroczeniem okresu na jaki przyznano dodatek. W przypadkach tych, wypłaty dokonano za 7 miesięcy, zamiast za okres 6 miesięcy.

Ponadto analiza zapotrzebowania z dnia 27.11.2006 r. na wypłatę dodatków mieszkaniowych w części ryczałtu na zakup opału, ujawniła wypłatę do Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, z góry za 6 miesięcy, dodatków przyznanych na okres 1.10.2006 r.- 31.03.2007 r. w łącznej kwocie miesięcznej 552,76 zł. Tym samym ze środków budżetu 2006 r. dokonano wydatków w kwocie 1.658,28 zł dotyczących następnego roku budżetowego, tj. 2007 r.

6. Pomimo, że w latach 2006-2008 Urząd ujawnił 5 przypadków, podania przez dwie osoby nieprawdziwych danych w deklaracji o wysokości dochodów, nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 304 kodeksu postępowania karnego, tj. zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przez te osoby przestępstwa. Najwyższa Izba Kontroli nie może uznać wyjaśnień Naczelnika Wydziału Komunalnego i Kierownika Działu Pomocy Społecznej i Zdrowia, że przepisy art. 7 ust. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują zawiadamiania prokuratury czy Policji o popełnieniu przestępstwa. Dane ujęte w deklaracjach o wysokości dochodów, stanowiące m.in. podstawę do przyznania dodatku mieszkaniowego, objęte są sankcją karną z ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁶, poprzez zawartą w nich klauzulę: „*uprzedzony(a) o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych w deklaracji*”.

7. W przypadkach ujawnienia pobrania nienależnych dodatków mieszkaniowych w łącznej kwocie 3.790,25 zł, wydawano decyzje uchylające decyzje o przyznaniu dodatków mieszkaniowych oraz naliczano do zwrotu nienależnie pobrane kwoty w podwójnej wysoko-

⁶ Dz. U. nr 88, poz. 553

ści. Do zwrotu naliczono łącznie 7.580,50 zł, z czego odzyskano 1.210,46 zł, tj. 16%. W ocenie NIK, działania w zakresie windykacji kwoty 2.081,12 zł były niewystarczające, gdyż pierwsze upomnienie dotyczące uregulowania zaległości wysłano dopiero po upływie 6 miesięcy od ostatniej wpłaty w jednym przypadku i po upływie 4 miesięcy od wydania decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych kwot w drugim przypadku.

8. W ocenie NIK, w Urzędzie nie zapewniono systemu funkcjonowania dodatków mieszkaniowych w sposób zapewniający prawidłowe sporządzanie sprawozdań „SG-01 Statystyka gminy” w części dodatki mieszkaniowe, których obowiązek sporządzania wynikał z rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2006⁷, 2007⁸, 2008⁹. Skutkiem powyższego było nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania SG-01 za 2006 r. w zakresie wydatków poniesionych ogółem na wypłatę dodatków mieszkaniowych oraz za 2007 r. i 2008 r. w zakresie klasyfikacji wydatków w poszczególnych zasobach mieszkaniowych.

Sprawozdanie SG-01 za 2006 r. sporządzono nierzetelnie wykazując wypłacone dodatki mieszkaniowe w kwocie 223.712,41 zł niższej o 4.113.260,28 zł od kwoty 4.336.972,69 zł faktycznie wypłaconych dodatków mieszkaniowych, wynikającej z ewidencji księgowej. Powyższe nieprawidłowości wynikały, m.in. z braku wykazania kwot wypłaconych dodatków mieszkaniowych w zasobie spółdzielczym, prywatnym i TBS. Na przykładzie wydatków poniesionych na wypłatę dodatków mieszkaniowych w zasobie prywatnym wykazano, że wypłacone środki wyniosły 2.657,90 zł w 2006 r., 2.649,52 zł w 2007 r. i 804,23 zł w 2008 r., podczas gdy w sprawozdaniu SG-01 za 2006 r. nie wykazano w tym zasobie żadnych wydatków, za 2007 r. wykazano kwotę 3.316,88 zł, a za 2008 r. kwotę 823,00 zł.

Jak wynikało z wyjaśnień, wielkość danych wykazanych w sprawozdaniach za 2007 r. i za 2008 r. uzyskano z rejestru wpływu wniosków do wydziału w danym roku, a sumowania klasyfikacji zasobu dokonywano ręcznie za pomocą kalkulatora. W ocenie NIK, przyjmując dane z rejestru wpływu wniosków, sprawozdania te sporządzano niezgodnie z instrukcją, gdyż według objaśnień do sprawozdań SG-01 za lata 2006-2008, należało w sprawozdaniach tych wykazać kwotę fizycznie wypłaconych przez Gminę w danym roku dodatków mieszkaniowych, niezależnie od daty decyzji przyznanego dodatku.

⁷ Dz. U. nr 178, poz. 1482

⁸ Dz. U nr 170, poz. 1219

⁹ Dz. U nr 210, poz. 1521

9. W ocenie NIK, zaistnienie nieprawidłowości opisanych w powyższych punktach wystąpienia, spowodowane było m.in. brakiem skutecznego nadzoru oraz kontroli wewnętrznej zadań z zakresu dodatków mieszkaniowych. Jak ustalono, w latach 2006-2008 prawidłowość przyznawania oraz wypłat dodatków mieszkaniowych nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej, pomimo że na taką potrzebę wskazywano już w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2003 r.

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

1. Rozważenie zwiększenia liczby przeprowadzanych wywiadów środowiskowych oraz wydanie upoważnień i legitymacji pracownikom uprawniających do przeprowadzania tych wywiadów.
2. Poddawanie pełniejszej weryfikacji danych zawartych w dokumentach składanych przez wnioskodawców ubiegających się o przyznanie dodatku mieszkaniowego.
3. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego rozpatrywania wniosków w sprawie przyznania dodatków mieszkaniowych.
4. Zapewnienie terminowych wypłat dodatków mieszkaniowych.
5. Wyegzekwowanie zwrotu nienależnie pobranych dodatków mieszkaniowych.
6. Wypełnianie obowiązku kierowania do organów ścigania spraw dotyczących podania fałszywych danych w deklaracjach o dochodach przez wnioskodawców ubiegających się o przyznanie dodatku mieszkaniowego.
7. Podjęcie działań w celu poprawy skuteczności egzekucji nienależnie pobieranych dodatków mieszkaniowych.
8. Zapewnienie systemu funkcjonowania dodatków mieszkaniowych w sposób zapewniający prawidłowe sporządzanie sprawozdań „SG-01 Statystyka gminy” w części dodatki mieszkaniowe
9. Zapewnienie przeprowadzenia kontroli wewnętrznej dodatków mieszkaniowych

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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