



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 1 lipca 2009 r.

P/09/107
LWR-410-14-2/2009

Pan
Jerzy Konopski
Zastępca Dyrektora
Miejskiego Ośrodka Pomocy
Spółecznej
w Legnicy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy, zwany dalej MOPS, w zakresie funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych w latach 2006-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 1 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie systemu dodatków mieszkaniowych w MOPS.

1. Środki finansowe zaplanowane w latach 2006-2008 przeznaczone na wypłaty dodatków mieszkaniowych były wystarczające, nie wystąpiły bowiem przypadki niezrealizowania wypłat dodatków mieszkaniowych. Suma kwot złożonych wniosków rozpatrzonych pozytywnie nie przekraczała limitu wydatków budżetu gminy Legnica przeznaczonego na ten cel.

W okresie 2004-2008 łączna wartość wypłacanych dodatków mieszkaniowych sukcesywnie spadała z kwoty 7.036 tys. zł w 2004 r. do 4.741 tys. zł w 2008 r. (o 48,41 %). Zmalała również liczba rozpatrzonych wniosków – odpowiednio z 9.534 w 2004 r. do 5.337 w

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

2008 r. (spadek o 78,64 %). W 2004 r. odmownie rozpatrzono 495 wniosków, a w 2008 r. 349 wniosków. W 2004 r. liczba osób pobierających dodatki mieszkaniowe wynosiła 5.622, w 2006 r. 4.565, a w 2008 r. 3.099 osób (spadek o 81,41 %). Zmniejszeniu uległa także liczba wydanych decyzji w sprawie przyznania dodatków mieszkaniowych z 9.534 w 2004 r. do 5.337 decyzji wydanych w 2008 r. (o 44,02%).

2. NIK pozytywnie ocenia strukturę organizacyjną MOPS, która dostosowana była do wykonywania zadań w zakresie prawidłowego przyznawania i terminowego wypłacania dodatków mieszkaniowych. Rozwiązania organizacyjne zapewniały terminową obsługę wniosków o dodatki mieszkaniowe, prawidłową ich weryfikację oraz przeprowadzanie wywiadów środowiskowych. Stosownie do postanowień § 14 Regulaminu Organizacyjnego MOPS, sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi należały do Biura Dodatków Mieszkaniowych. W MOPS w Biurze Dodatków Mieszkaniowych w latach 2006-2008 zatrudnionych było 9 pracowników, którzy przyjmowali wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Weryfikacją wniosków zajmowało się 6 pracowników tego Biura, zaś do przeprowadzania wywiadów środowiskowych upoważnione były 4 osoby.

3. Postępowania o przyznanie dodatku mieszkaniowego prowadzone były zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych² i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych³.

W celu określenia prawidłowości prowadzenia postępowań o przyznanie dodatku mieszkaniowego badaniem bezpośrednim objęto 60 postępowań (0,3% ogółu spraw rozpatrywanych w latach 2006-2008, po 20 spraw z każdego roku). Przyjmowane i rozpatrywane wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracje o dochodach były kompletne, rzetelne, prawidłowo wypełnione i sporządzone na właściwych formularzach, określonych w § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. We wszystkich przypadkach dopełniono obowiązku podpisania przez wnioskodawcę wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o wysokości dochodów. Każdorazowo zarządcy domów potwierdzali wydatki ponoszone przez najemców w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, posiadanie tytułu prawnego do lokalu oraz powierzchnię zajmowanego lokalu. Deklaracje o dochodach gospodarstwa domowego sporządzane były przez wnioskodawców zgodnie z art. 7. ust. 1

² Dz. U. Nr 71 poz. 734 ze zm.

³ Dz. U. Nr 156 poz. 1817 ze zm.

ustawy o dodatkach mieszkaniowych, za okres 3 miesięcy kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku.

4. NIK pozytywnie ocenia, na podstawie zbadanej próby 60 wniosków, prowadzenie w MOPS weryfikacji danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracjach o dochodach. Prawidłowo weryfikowano dochody osób prowadzących działalność gospodarczą i dochody rolników. Wśród zbadanych postępowań w każdym przypadku inny pracownik przyjmował wniosek i inny weryfikował dane zawarte we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. W ocenie NIK, ww. procedura ograniczała nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika. W przypadku uzyskiwania dochodów doraźnych lub zamieszkiwania z dorosłymi dziećmi, pobierano od wnioskodawców oświadczenie w trybie art. 75 kpa, pod odpowiedzialnością karną⁴, uzupełniano deklaracje o dochodach o kwoty zasiłków pobieranych z pomocy społecznej, poprawiano ewentualne błędy w obliczeniu wysokości dochodów oraz opłat za zajmowany lokal mieszkalny itp. Wysokość dochodów wykazanych w deklaracji potwierdzano na podstawie uzyskiwanych dokumentów źródłowych.

5. Kontrola wykazała, że wywiady środowiskowe przeprowadzane były w MOPS doraźnie, w przypadkach powzięcia podejrzenia występowania rażącej dysproporcji między niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, nieuzasadniającym przyznania tej formy pomocy. Wywiady środowiskowe przeprowadzano także gdy istniało prawdopodobieństwo, że faktyczna liczba osób wspólnie stale zamieszkujących i gospodarujących z wnioskodawcą jest mniejsza niż wykazana w deklaracji. Jednakże uwagę NIK zwróciła mała liczba przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, która w 2006 r. wyniosła zaledwie 1,09% rozpatrywanych wniosków, w 2007 r. 0,70%, a w 2008 r. 1,39%. W 2006 r. przeprowadzono ogółem 87 wywiadów środowiskowych (pobrano 202 oświadczenia majątkowe), w 2007 r. 46 wywiadów (pobrano 98 oświadczeń majątkowych), a w 2008 r. 74 wywiady środowiskowe (pobrano 137 oświadczeń majątkowych).

Wśród dodatkowo zbadanych 15 spraw o przyznanie dodatku mieszkaniowego, w których przeprowadzano wywiad środowiskowy przed wydaniem decyzji, wywiad środowiskowy miał zasadniczy wpływ na ostateczne załatwienie sprawy. W wyniku przeprowadzonych wywiadów, w 10 przypadkach wydano decyzję przyznającą dodatek mieszkaniowy, zaś w 5 pozostałych przypadkach MOPS nie przyznał dodatku mieszkaniowego, gdyż wnioskodawcy

⁴ w trybie określonym w art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553)

odmówili złożenia oświadczenia majątkowego przez członków gospodarstwa domowego – (art. 7 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych) oraz stwierdzono rażące dysproporcje między ujawnionymi dochodami, a faktycznym stanem majątkowym (art. 7 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy).

We wszystkich 15 zbadanych przypadkach, pracownik przeprowadzający wywiad środowiskowy posiadał stosowne upoważnienia Prezydenta Miasta Legnica oraz kompetencje merytoryczne. Fakt przeprowadzenia wywiadów środowiskowych dokumentowano zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego⁵.

6. W każdym z 60 zbadanych przypadków, wysokość dodatku mieszkaniowego ustalono w sposób prawidłowy, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 2-10 ww. przepisu. We wszystkich zbadanych sprawach, dochód wnioskodawcy obliczany był według zapisów art. 3 ust 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zaś wysokość wydatków mieszkaniowych wnioskodawcy ustalano stosownie do regulacji zawartych w art. 6 ust 4a ww. ustawy.

Decyzje administracyjne o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wydane były przez upoważnionego przez Prezydenta Legnicy zastępcę Dyrektora MOPS. Decyzje te zawierały elementy wymienione w art. 107 Kpa, zostały wydane stronie będącej wnioskodawcą, w treści przywołano datę złożenia wniosku oraz podano podstawę prawną wydania decyzji. Zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wszystkie decyzje, spośród 60 zbadanych, były wydane w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku oraz doręczone wnioskodawcy i zarządcy (w przypadku wydania pozytywnej decyzji).

We wszystkich przypadkach wydania pozytywnych decyzji w okresie lat 2006-2008 (55 spośród 60 wylosowanych do badania bezpośredniego) dodatki mieszkaniowe przyznawano na okres sześciu miesięcy, zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Nie wystąpiły przypadki przyznania dodatku w wysokości niższej niż to wynikało z postanowień art. 7 ust. 6 ww. ustawy.

7. Spośród 60 zbadanych decyzji, odmówiono przyznania dodatku mieszkaniowego w 5 przypadkach. Ww. osoby nie spełniały warunków określonych ustawą o dodatkach mieszkaniowych. Przestankami wydania decyzji odmownych były postanowienia art. 3 ust 1,

⁵ Dz.U. nr 156, poz. 1828.

art. 5 ust 5, art. 6 ust. 8 oraz art. 7 ust. 6 i 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. przekroczenie powierzchni użytkowej lokalu, kwota dodatku stanowiłaby mniej niż 2% najniższej emerytury oraz średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku przekraczał 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym.

We wszystkich zbadanych 60 przypadkach, dodatki mieszkaniowe były wypłacane zarządcom domów. Nie wystąpiło opóźnienie w wypłacie dodatków mieszkaniowych. Dodatki mieszkaniowe w każdym miesiącu były wypłacane zgodnie z art. 8 ust 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. do 10 dnia każdego miesiąca.

Zarządcy, w formie pisemnej, informowali MOPS o zaległościach w czynszu wynoszących 2 miesiące osób pobierających dodatki mieszkaniowe. W takich przypadkach MOPS zawsze wstrzymywał wypłatę dodatków mieszkaniowych. W 2006 r. dokonano 833 wstrzymań, w 2007 r. 527, a w 2008 r. 462. Począwszy od 2004 r. każdy zarządca, raz w roku, informowany był przez MOPS pismem o obowiązku zawiadomienia organu przyznającego dodatki mieszkaniowe o wystąpieniu zaległości w dopłatach do czynszu osób otrzymujących na ten cel dofinansowanie oraz o dostarczeniu właściwych wykazów do 27 dnia każdego miesiąca. Poza tym każdy zarządca otrzymywał kopie decyzji przyznających dodatki mieszkaniowe, gdzie w pouczeniu zawarta była informacja dotycząca obowiązku niezwłocznego zawiadomienia organu przyznającego dodatki mieszkaniowe o wystąpieniu zaległości w dopłatach do czynszu, obejmujących pełne 2 miesiące.

8. W latach 2006 – 2008 wystąpiły dwa przypadki, w których pojawiły się przesłanki do powiadomienia organów ścigania o popełnionym przestępstwie składania fałszywych danych majątkowych pod odpowiedzialnością karną, zaś MOPS nie zgłosił tych spraw do prokuratury lub na Policję. Zgodnie z art. 304 kodeksu postępowania karnego, każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

W przypadku jednego postępowania (wniosek nr 3633 złożony do MOPS w dniu 13 lipca 2007 r., numer decyzji DM-4211/3633/2008) wnioskodawca w oświadczeniu majątkowym podał nieprawdę nie ujawniając faktu posiadania w sumie dwóch samochodów. W wyniku przeprowadzonego wywiadu środowiskowego ujawniono rażące dysproporcje między niskimi dochodami wykazanymi w złożonej deklaracji, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy, wydając decyzję odmawiającą przyznania dodatku

mieszkaniowego.

Drugi przypadek dotyczył postępowania nr 6170 z 2006 r. z decyzją wydaną w dniu 5 października 2006 r. We wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, ZGM potwierdził, że wnioskodawczyni miała prawo do lokalu socjalnego, co było nieprawdą. Na tej podstawie MOPS wydał decyzje przyznającą dodatek mieszkaniowy. Dopiero pismem z dnia 1 lutego 2007 r. Zarząd Gospodarki Mieszkaniowej poinformował, że stronie nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego oraz wniósł o zaprzestanie wypłaty dodatku mieszkaniowego. Obowiązek podania prawdziwych danych we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego spoczywał na wnioskodawczyni. Wnioskodawczyni została poddana egzekucji nienależnie pobranych kwot w podwójnej wysokości, tj. 794,28 zł. Jednakże w ww. przypadku nie odzyskano nienależnie pobranych środków finansowych. Przeprowadzona egzekucja należności nie przyniosła efektów.

9. W MOPS utworzono zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym stanowisko audytora wewnętrznego. Ww. stanowisko było obsadzone od 1 czerwca 2005 r. do 23 marca 2007 r. Od tego czasu, pomimo zorganizowania 8 konkursów na audytora wewnętrznego (pięć w 2007 r. i trzy w 2008 r.), nie zdołano zatrudnić odpowiedniego pracownika. W związku z powyższym, w celu utworzenia komórki kontroli wewnętrznej, w czerwcu 2008 r. ogłoszono konkurs na stanowisko rewidenta zakładowego i od lipca 2008 r. zatrudniono pracownika. Rewident zakładowy prowadził kontrolę, między innymi w Biurze Dodatków Mieszkaniowych, w zakresie windykacji świadczeń nienależnie pobranych.

Jednakże uwagę NIK zwróciła niska skuteczność egzekucji przez MOPS nienależnie pobranych dodatków mieszkaniowych. W kontrolowanym okresie wnioskodawcy, pobrali nienależne dodatki w łącznej wysokości 56.483,92 zł, w tym w 2006 r. – 9.111,60 zł, w 2007 r. – 24.946,16 zł oraz w 2008 r. – 22.426,16 zł. W wyniku przeprowadzonych działań MOPS w 2006 r. z nienależnie pobranych kwot na dodatki mieszkaniowe odzyskał ogółem 45,36 zł (0,5%), w 2007 r. 2.020 zł (8,1%), a w 2008 r. 2.624,24 zł (11,7%).

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

1. Kontynuowanie działań mających na celu zatrudnienie audytora wewnętrznego.

2. Rozważenie kierowania do organów ścigania spraw dotyczących podania fałszywych danych w oświadczeniach majątkowych wnioskodawców ubiegających się o przyznanie dodatku mieszkaniowego.
3. Rozważenie zwiększenia liczby przeprowadzanych wywiadów środowiskowych.
4. Podjęcie działań w celu poprawy skuteczności egzekucji nienależnie pobieranych dodatków mieszkaniowych.

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

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

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