



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2009 r.

**Pani
Stanisława Lewandowska
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Lubinie**

P/09/107
LWR-410-14-03/2009

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 skontrolowała Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubinie, 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 31 lipca 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, pomimo stwierdzonych uchybień polegających na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych bez upoważnienia Prezydenta Miasta Lubin oraz bez ważnej legitymacji określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego² oraz wydawaniu decyzji na podstawie deklaracji o dochodach za okres inny niż okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

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

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27.12.2001 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 przeprowadzania wywiadu (Dz.U. nr 156, poz.1828)

1. Środki finansowe zaplanowane w MOPS 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 miasta Lubin przeznaczonego na ten cel. W okresie 2004-2008 łączna wartość wypłacanych dodatków mieszkaniowych sukcesywnie spadała z kwoty 3.302 tys. zł w 2004 r. do 1.550 tys. zł w 2008 r. (o 53,06%). Zmalała również liczba rozpatrzonych wniosków – odpowiednio z 4.964 w 2004 r. do 1.954 w 2008 r. (spadek o 60,64%). W 2004 r. odmownie rozpatrzono 309 wniosków, a w 2008 r. 137 wniosków (spadek o 55,66 %). Zmniejszeniu uległa także liczba wydanych decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego z 4655 w 2004 r. do 1817 w 2008 r. (spadek o 60,97 %).

2. Najwyższa Izba Kontroli 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 § 13 Regulaminu Organizacyjnego MOPS, sprawy związane z dodatkami mieszkaniowymi należały do Sekcji Dodatków Mieszkaniowych funkcjonującej w ramach Działu Świadczeń. W MOPS w Sekcji Dodatków Mieszkaniowych w latach 2006-2008 zatrudnionych było 2 pracowników podlegających bezpośrednio Kierownikowi Działu Świadczeń. Do ich obowiązków należały czynności dotyczące dodatków mieszkaniowych, tj. m.in. ustalanie uprawnień do dodatków mieszkaniowych, sporządzanie sprawozdań z przyznanych dodatków mieszkaniowych i o wykorzystanych środkach finansowych oraz monitorowanie wydatków na podstawie wydanych decyzji, opracowywanie planów finansowych na realizację zadań, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, prowadzenie rejestru wydanych decyzji.

3. Postępowania o przyznanie dodatku mieszkaniowego prowadzone były zgodnie z wymogami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³ i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych⁴.

W celu określenia prawidłowości prowadzenia postępowań o przyznanie dodatku mieszkaniowego badaniem bezpośrednim objęto 60 postępowań (0,72% ogółu spraw rozpatrywanych w latach 2006-2008, po 20 spraw z każdego roku). Przyjmowane i

³ Dz. U. Nr 71 poz. 734 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 156 poz. 1817 ze zm.

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.

Spośród 60 zbadanych spraw, w 2 przypadkach (3,33%), deklaracje o dochodach gospodarstwa domowego sporządzone były przez wnioskodawców za okres inny niż 3 miesiące kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku. W pozostałych przypadkach deklaracje były złożone zgodnie z art. 7. ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, za okres 3 miesiące kalendarzowych poprzedzających dzień złożenia wniosku.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, na podstawie zbadanej próby 60 wniosków, prowadzenie w MOPS weryfikacji danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego i deklaracjach o dochodach. We wszystkich przypadkach weryfikacji danych dokonywano na podstawie złożonych i podpisanych przez wnioskodawców oświadczeń (deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego) oraz dokumentów (zaświadczeń) potwierdzających dane w nich zawarte. Wysokość dochodów wykazanych w deklaracji potwierdzano na podstawie uzyskiwanych dokumentów źródłowych. NIK zwraca uwagę na fakt, iż wśród zbadanych 60 postępowań, w 28 przypadkach (46,67 %) ten sam pracownik przyjmował wniosek i weryfikował dane zawarte we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz przygotowywał decyzję w sprawie przyznania bądź odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego. Nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika może prowadzić do występowania zjawisk korupcyjnych.

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 de-

klaracji. Jednakże uwagę NIK zwróciła mała liczba przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, która w 2006 r. wyniosła zaledwie 19 tj. 0,6% rozpatrywanych wniosków, w 2007 r. 6, tj. 0,24%. Natomiast w 2008 r. nie przeprowadzono żadnego wywiadu środowiskowego. Z wyjaśnień Pani Dyrektor oraz Kierownika Działu Świadczeń wynikało, że w latach 2006 – 2007 tylko w niektórych przypadkach występowało domniemanie wystąpienia zjawisk, które stosownie do art.7 ust.3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych⁵ miały być wykazywane w procesie wywiadów środowiskowych, natomiast w 2008 r. nie stwierdzono żadnego przypadku, który mógłby wskazywać na potrzebę przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Wśród zbadanych 60 spraw o przyznanie dodatku mieszkaniowego, w 12 przypadkach (20%) przed wydaniem decyzji przeprowadzono wywiad środowiskowy, który miał zasadniczy wpływ na ostateczne załatwienie sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zapisu §4 rozporządzenia w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego⁶. Kontrola wykazała bowiem, że w latach 2006 – 2007 pracownicy MOPS rozpatrując wnioski o przyznanie dodatków mieszkaniowych, przeprowadzali wywiady środowiskowe bez ważnej legitymacji określonej w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Ponadto w 1 przypadku, z 12 zbadanych spraw, pracownik biorący udział w wywiadzie środowiskowym, nie posiadał stosownego upoważnienia Prezydenta Miasta Lubin. Ponadto, spośród 12 zbadanych wywiadów środowiskowych, w 4 przypadkach wywiad środowiskowy został przeprowadzony w terminie przekraczającym 14 dni od dnia złożenia przez wnioskodawcę wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Z wyjaśnień Kierownika Działu Świadczeń wynikało, iż treść zapisów ww. rozporządzenia wskazuje, że termin przeprowadzenia wywiadu ma dla MOPS jedynie charakter instrukcyjny.

Fakt przeprowadzenia wywiadów środowiskowych dokumentowano zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego.

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

⁵ Dz. U. Nr 71 poz. 734 ze zm.

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27.12.2001 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 przeprowadzania wywiadu (Dz.U. nr 156, poz.1828)

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 Dyrektora MOPS, na podstawie upoważnienia Rady Miejskiej, a także przez Kierownika Działu Świadczeń, na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Lubin oraz upoważnienia 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.

Na podstawie 60 zbadanych decyzji stwierdzono, iż 2 decyzje (3,33 %) zostały wydane w czasie przekraczającym jeden miesiąc od dnia złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, co wyjaśniono podjęciem decyzji o przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Pozostałe decyzje zostały wydane zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku oraz doręczone wnioskodawcy i zarządcy (w przypadku wydania pozytywnej decyzji). W 24 przypadkach wniosków brak było dowodu na wydanie decyzji stronie będącej wnioskodawcą, tj. realizacji zapisu art.7 ust.7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, co wyjaśniono przesłaniem ich listem zwykłym ze względów ekonomicznych. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, iż w przypadku wniesienia odwołania od decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego, brak potwierdzenia doręczenia decyzji nie pozwoli na zastosowanie art. 134 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ dotyczącego uchybienia terminu na wniesienie odwołania. Spośród wszystkich wniesionych w latach 2006 – 2008 odwołań, w 2006 r. 5 wnioskodawców wniosło odwołanie od wysokości przyznanego dodatku mieszkaniowego, natomiast w 2007 r. wniesiono 2 takie odwołania. Ponadto w 2008 r. wniesiono 1 odwołanie od początkowego terminu przyznania dodatku mieszkaniowego.

7. Spośród 60 zbadanych decyzji, odmówiono przyznania dodatku mieszkaniowego w 9 przypadkach (15%). Ww. osoby nie spełniały warunków określonych ustawą o dodatkach mieszkaniowych. Dodatki mieszkaniowe były wypłacane terminowo zarządcom domów. Zarządcy, w formie pisemnej, informowali MOPS o zaległościach w czynszu wynoszących 2 miesiące osób pobierających dodatki mieszkaniowe. W takich przypadkach MOPS

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 98, poz. nr 1071 ze zm.)

zawsze wstrzymywał wypłatę dodatków mieszkaniowych. W 2006 r. dokonano 194 wstrzymania wypłaty dodatków, w 2007 r. – 119, a w 2008 r. – 90.

8. W MOPS w latach 2006-2008, poza kontrolą bieżącą, w ramach kontroli wewnętrznej Kierownik Działu Świadczeń przeprowadziła 1 kontrolę dokumentacji dotyczącej przyznawania uprawnień do dodatku mieszkaniowego. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono brak w dokumentacji wnioskodawców potwierdzeń odbioru decyzji przez wnioskodawcę oraz brak pism wzywających stronę do usunięcia braków w związku ze złożonym wnioskiem, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (potwierdzenia i pisma znajdowały się w osobnych teczkach).

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

1. Przeprowadzanie wywiadów środowiskowych przez pracowników posiadających stosowne legitymacje służbowe oraz upoważnienia Prezydenta Miasta Lubina, zgodne ze wzorem z załącznika do rozporządzenia w sprawie przeprowadzania wywiadów środowiskowych.⁸
2. Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie dodatków mieszkaniowych na podstawie deklaracji o dochodach za okres 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego.
3. Podjęcie skutecznych działań mających na celu dotrzymanie 14 – dniowego terminu na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego.
4. Rozważenie zwiększenia liczby przeprowadzanych wywiadów środowiskowych.
5. Rozważenie wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych ograniczających nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika w zakresie przyjmowania, weryfikowania wniosków o dodatki mieszkaniowe oraz przygotowywania decyzji administracyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykona-

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27.12.2001 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 przeprowadzania wywiadu (Dz.U. nr 156, poz.1828)

nia 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 Pani Dyrektor 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.