

Łódź, dnia

czerwca 2009 r.



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI**

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
tel. 042-683-11-00 (fax) 683-11-29 skr. poczt. 243

P/09/107

LLO-410-16-02/2009

P a n i

Bożena TARCZYŃSKA

Dyrektor

Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie

w Piotrkowie Trybunalskim

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 w Łodzi skontrolowała Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim (zwany dalej „MOPR” lub „Ośrodkiem”) 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 czerwca 2009 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skontrolowaną działalność Ośrodka pomimo stwierdzenia nieprawidłowości.

1. Sfinansowanie przez MOPR w latach 2006-2008 wypłaty dodatków mieszkaniowych środkami własnymi Piotrkowa Trybunalskiego zgodne było z art. 9a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych². Środki te zaplanowane zostały w budżecie Miasta i w planach finansowych Ośrodka w wysokościach zapewniających pełną realizację świadczeń. W 2006 r. przyznano dodatki mieszkaniowe dla 5.386 rodzin i wydatkowano na ich wypłatę kwotę 4.060 tys. zł (100% planu), w 2007 r. kwotą

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

² Dz. U. Nr 71, poz. 734, ze zm.

4.193 tys. zł (99,7% planu) sfinansowane zostały dodatki przyznane 4.967 rodzinom, a w 2008 r. na dodatki mieszkaniowe przyznane 4.012 rodzinom przeznaczona została kwota 3.510 tys. zł (99,6% planu).

2. Ośrodek dostosowany został organizacyjnie do realizacji zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą dodatków mieszkaniowych poprzez przydzielenie wykonywania czynności z tym związanych czterem pracownikom komórki organizacyjnej pn. „Zespół dodatków mieszkaniowych” (dalej Zespół). Zakresami obowiązków pracownicy ci zobowiązani zostali m.in. do przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dodatek mieszkaniowy oraz jeden z nich – do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w związku z przyznaniem dodatku mieszkaniowego. Nie zostały jednak opracowane i wdrożone wewnętrzne, szczegółowe regulacje dotyczące rozpatrywania wniosków i pozostałych działań z zakresu wypłaty dodatków mieszkaniowych. Zauważyć ponadto należy, że od początku 2009 r., w związku z odejściem jednego pracownika Zespołu na emeryturę, komórka ta funkcjonowała w składzie trzyosobowym. W odniesieniu do liczby wydawanych rocznie decyzji (średnio ok. 5 tys.) i przeprowadzanych wywiadów środowiskowych (ok. 1 tys. rocznie) było to - w ocenie NIK - niewystarczające. Z wyjaśnień Pani Dyrektor wynikało, że ogłoszenie naboru na zwolniony etat zaplanowane zostało na czerwiec 2009 r.
3. Poddane kontroli NIK wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz załączone do nich deklaracje o wysokości dochodów sporządzone zostały zgodnie z wzorami stanowiącymi załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych³. Każdy z tych wniosków posiadał datę jego przyjęcia przez MOPR i sporządzony został w czytelny sposób. Wszystkie deklaracje zostały podpisane przez wnioskodawców i sporządzone bezpośrednio przed złożeniem wniosku. Zawarte w badanych wnioskach poniesione przez najemców wydatki mieszkaniowe zostały potwierdzone przez zarządców nieruchomości. Przyjmując ww. wnioski Zespół dodatków mieszkaniowych nie we wszystkich przypadkach przestrzegał zasad wynikających z ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Ustalono bowiem, że przyjął jedną deklarację bez daty jej sporządzenia, jeden wniosek bez podpisu wnioskodawcy, cztery wnioski zawierające niepodpisaną przez wnioskodawcę prośbę o przekazanie całości dodatku na konto zarządcy. W przypadku

³ Dz. U. Nr 156, poz. 1817, ze zm.

dwu z tych wniosków prośby te podpisane zostały przez zarządców. W pięciu wnioskach dokonano poprawek poprzez skreślenie, bez ich zaparafowania.

Starszy inspektor pani Beata Mirowska wyjaśniła, że stan ten wynikał z niedopatrzenia osób przyjmujących wnioski oraz że już w trakcie kontroli NIK pracownicy Zespołu zostali zobowiązani do eliminowania takich uchybień.

4. NIK negatywnie oceniła sposób weryfikowania przez pracowników Zespołu danych zawartych w skontrolowanych wnioskach, załączonych do nich deklaracjach o dochodach oraz dokumentach potwierdzających te dane. Kontrola stwierdziła bowiem, że w wyniku niewłaściwej weryfikacji wniosków, wydanych zostało 10 decyzji z naruszeniem przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wartość dodatków mieszkaniowych przyznanych tymi decyzjami wyniosła 1.138,61 zł miesięcznie, co stanowiło 15% kwoty dodatków mieszkaniowych przyznanych badanymi 58 decyzjami (7.529,39 zł miesięcznie).

Ustalono, że w 8 deklaracjach osoby składające wnioski zaniżyły dochody gospodarstw domowych. Zespół nie wyeliminował tych nieprawidłowości, mimo że wnioskodawcy przedstawili stosowne dokumenty potwierdzające dochody, a rzetelne dane o świadczeniach rodzinnych można było uzyskać od Zespołu ds. świadczeń rodzinnych Ośrodka. W związku z tym w 8 decyzjach, którymi przyznano dodatki mieszkaniowe w ogólnej kwocie 1.068,76 zł miesięcznie, ich wartość została zawyżona łącznie o 65,95 zł.

Niewłaściwie – w ocenie NIK – zweryfikowany został również wniosek Nr 2.785 z 2006 r. złożony przez osobę niepełnosprawną, wymagającą – wg tego wniosku – zamieszkiwania w osobnym pokoju. Wymóg ten został udokumentowany przez wnioskodawcę przez załączenie do wniosku zaświadczenia lekarskiego, zgodnie z którym zachodziła „konieczność osobnego pokoju” oraz orzeczenia komisji lekarskiej ZUS o całkowitej niezdolności wnioskodawcy do pracy i do samodzielnej egzystencji. Było to niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wg którego o takim wymogu orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴.

⁴ Dz. U Nr 123, poz. 776, ze zm.

W związku z tym decyzją, której nie należało wydać, przyznany został dodatek mieszkaniowy w kwocie 14,23 zł miesięcznie.

Jako niewłaściwe należy uznać również przyjęcie wniosku z deklaracją o dochodach za okres 3 miesięcy kalendarzowych nie poprzedzających bezpośrednio datę złożenia wniosku o dodatek. W tym przypadku dodatek przyznany został w kwocie 55,62 zł i jego wartość nie uległa zmianie w wyniku przyjęcia danych z deklaracji złożonej w trakcie niniejszej kontroli NIK, obejmującej okres zgodny z określonym w art. 3 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Również w ww. przypadkach starszy inspektor Beata Mirowska wyjaśniła, że przyczyną popełnienia tych nieprawidłowości były niedopatrzenie i nieuwaga osób przyjmujących wnioski.

W ocenie NIK, stan ten wynikał głównie z braku szczegółowych wewnętrznych unormowań dotyczących weryfikacji wniosków oraz potwierdzania danych o dochodach z tytułu świadczeń rodzinnych przez pracowników Zespołu ds. świadczeń rodzinnych, którzy nie zostali zaznajomieni z zasadami przyznawania dodatków mieszkaniowych.

Zauważyć należy, iż w związku z ww. 8 decyzjami, na podstawie których w 7 przypadkach przyznano dodatki mieszkaniowe na podstawie zaniżonych dochodów oraz w 1 – dodatek osobie niepełnosprawnej, której się nie należał, zastępca dyrektora MOPR pani Zofia Antoszczyk w trakcie niniejszej kontroli NIK wystąpiła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim o wszczęcie z urzędu postępowań w sprawie stwierdzenia ich nieważności. W przypadku dwu pozostałych decyzji, w związku z tym, że w wyniku uwzględnienia prawidłowych danych wartość dodatków nie uległaby zmianie, nie skierowano ich do SKO.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Zespołu dodatków mieszkaniowych Ośrodka dotyczące przeprowadzania wywiadów środowiskowych dla potrzeb przyznania dodatku mieszkaniowego w latach 2006-2008. Wywiadami tymi objętych zostało bowiem prawie 20% wniosków rozpatrzonych w tym okresie. Podczas każdego z tych wywiadów osoba je przeprowadzająca żądała złożenia oświadczenia o stanie majątkowym i oświadczenia takie zostały złożone zgodnie ze wzorem określonym rozporządzeniem 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

wywiadu⁵. W związku z tymi wywiadami m.in. wydanych zostało łącznie 25 decyzji o odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego na skutek stwierdzenia rażącej dysproporcji pomiędzy faktycznym stanem majątkowym, a dochodami wykazanymi w deklaracjach o dochodach.

Analiza dokumentów sporządzonych w związku z przeprowadzeniem 60 wybranych wywiadów wykazała, że zostały one udokumentowane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27 grudnia 2001 r. Większość z nich (tj. 57) przeprowadzonych zostało z zachowaniem 14 dniowego terminu określonego tym rozporządzeniem. W pozostałych 3 przypadkach termin ten nie został dotrzymany z przyczyn niezależnych od MOPR.

Kontrola NIK stwierdziła jednak, że wywiady przeprowadzone zostały przez pracownika Ośrodka posiadającego upoważnienie do dokonywania tych czynności wydane przez dyrektora MOPR, tj. niezgodnie z art. 7 ust. 1 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i § 4 powołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wg których wywiady winny być przeprowadzane przez pracownika upoważnionego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego upoważnił pracownika Zespołu dodatków mieszkaniowych do przeprowadzania takich wywiadów, a w dniu 26 maja 2009 r. wydał mu legitymację poświadczającą to upoważnienie.

6. Kwoty dodatków mieszkaniowych, łącznie z ryczałtem na zakup opału, określone w badanych przez NIK decyzjach, przyznane zostały w wysokościach i sposób wynikających z art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, tj. na poziomie nieprzekraczającym 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70% faktycznych wydatków poniesionych, jeżeli powierzchnia lokalu mieszkalnego była mniejsza lub równa powierzchni normatywnej. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego dotychczas nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia lub podwyższenia wysokości wskaźników procentowych mających wpływ na wysokość dodatku mieszkaniowego.
7. Badane przez NIK decyzje w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego wydane zostały przez osoby posiadające upoważnienia Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Jednak 9 z nich (15% analizowanych) Pani Dyrektor podpisała bez użycia pieczętki „z upoważnienia prezydenta”. Decyzje te zawierały elementy określone

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 156, poz. 1828

w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. Zostały one wydane wnioskodawcom, w ich treści przywołane zostały faktyczne daty złożenia wniosków i podane zostały podstawy prawne ich podjęcia. Decyzjami pozytywnymi dodatki przyznane zostały na okres 6 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wniosek został złożony. Wysokości przyznanych dodatków były wyższe niż 2% kwoty najniższej emerytury z dnia wydania decyzji. Decyzje te (zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy o dodatkach mieszkaniowych) zostały wydane w ciągu 1 miesiąca od złożenia wniosku, z wyjątkiem jednej, wydanej po 1 miesiącu i 12 dniach od złożenia wniosku, w przypadku której termin wydania został przedłużony z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o czym wnioskodawca został poinformowany pisemnie przez MOPR. Wszystkie decyzje przekazane zostały wnioskodawcom i zarządcom lokalami. Decyzjami tymi przyznano dodatki mieszkaniowe osobom spełniającym kryteria określone w artykule 2 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nieposiadającym więcej niż jeden tytułów prawnych do lokalu. Dodatki te przyznane zostały z zastosowaniem właściwego kryterium dochodowego i bez przekroczenia powierzchni użytkowej o więcej niż 30% w stosunku do powierzchni normatywnej (50% w przypadku, gdy udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej lokalu nie przekraczał 60%).

8. NIK pozytywnie oceniła działania MOPR związane z wydaniem badanych decyzji, którymi odmówiono dodatku mieszkaniowego. Podjęte zostały bowiem z uwzględnieniem przyczyn wymienionych w ustawie o dodatkach mieszkaniowych. Kontrola nie wniosła też uwag do prawidłowości i terminowości wypłaty dodatków przyznanych badanymi decyzjami. Były one bowiem, zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wypłacone terminowo zarządcom domów i wnioskodawcom w przypadku ryczałtów za ogrzewanie. Po uzyskaniu informacji od zarządców lokali, że osoba, której przyznany został dodatek mieszkaniowy, nie opłacała na bieżąco przez dwa kolejne miesiące należności za zajmowany lokal, Ośrodek w drodze decyzji administracyjnej wstrzymywał wypłatę dodatku do czasu uregulowania zaległości, informując, iż winno to nastąpić w ciągu 3 miesięcy. W przypadkach terminowej zapłaty zaległości i powiadomienia o tym Ośrodka, decyzje takie zostały uchylone, a wstrzymane dodatki - wypłacone.

⁶ Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

9. Wg NIK - działania pracowników Ośrodka zobowiązanych do sprawowania nadzoru i kontroli nad prawidłową realizacją wypłat dodatków mieszkaniowych były mało skuteczne, o czym świadczą stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości dotyczące weryfikacji wniosków i wydania decyzji, którymi przyznano dodatki w zawyżonych kwotach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając działania Ośrodka podjęte w trakcie niniejszej kontroli, wnosi o opracowanie, wprowadzenie i stosowanie wewnętrznych procedur dotyczących funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem weryfikacji wniosków i deklaracji o dochodach oraz prowadzenia nadzoru i kontroli nad wypłatą tych świadczeń.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Dyrektor w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach 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 prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

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