



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.411.003.01.2022

Pani
Dominika Chylińska
Dyrektor
Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Wieliczce
ul. Sienkiewicza 34
32-020 Wieliczka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/003 – Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych dotacji z budżetu państwa w 2022 r.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wieliczce, ul. Sienkiewicza 34, 32-020 Wieliczka (MGOPS lub Ośrodek). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dominika Chylińska, Dyrektor MGOPS od 2017 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego.2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego. |
| Okres objęty kontrolą | od 1 stycznia 2022 r. do 24 lutego 2023 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych, jeżeli miały one związek z zakresem przedmiotowym kontroli. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Salwiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/167/2022 z 23 listopada 2022 r.2. Rafał Rossowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/166/2022 z 23 listopada 2022 r. |

(akta kontroli. str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez MGOPS w 2022 r. dotacji z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego i na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Wnioski o wypłatę dodatku osłonowego weryfikowano pod kątem kryterium dochodowego oraz liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, a w przypadku wniosków składanych w związku z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym³ – także pod kątem źródła ciepła. Wnioski rozpatrywano niezwłocznie, a przyznany dodatek osłonowy wypłacano, w wymaganych terminach. Rozliczenie dotacji przedkładano Wojewodzie Małopolskiemu w terminach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku osłonowym.

Szczegółowemu badaniu w zakresie spełniania wymogów formalnych i kryteriów określonych w Rozdziale 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁴ i rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. *w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego*⁵, poddano łącznie 30 ze 155 spraw dotyczących rozpatrywania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, zakończonych przyznaniem świadczenia. Wszystkie analizowane akta spraw zawierały potwierdzenia spełniania wymogów formalnych i kryteriów określonych w rozdziale 4 cyt. ustawy. Świadczenia wypłacano w terminach i kwotach wskazanych w decyzjach o ich przyznaniu.

Terminowo sporządzano i przekazywano Burmistrzowi Miasta i Gminy Wieliczka sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w 2022 r., a sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za poszczególne kwartały w terminie określonym w § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

NIK zwraca uwagę na licznie występujące przypadki (35% zbadanych dodatków osłonowych) wypłacania dodatków osobom zamieszkujących pod tym samym adresem i deklarujących tworzenie odrębnych gospodarstw domowych pomimo korzystania z tego samego rachunku bankowego. Przypadki takie były weryfikowane przez MGOPS w bazie PESEL (poprzez usługę *CSIZS Emp@tia*) oraz w bazie *Pomost*, jednakże z uwagi na dużą liczbę takich przypadków, w kontekście posiadania przez jednostkę ograniczonych zasobów kadrowych, brak było realnej możliwości prowadzenia dalszej weryfikacji i sprawdzania tych wniosków pod kątem tworzenia przez osoby je składające odrębnych gospodarstw domowych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na błędnym wyliczeniu dochodu na osobę w gospodarstwie domowym, przekroczeniu terminu załatwienia sprawy administracyjnej, niewskazywaniu dokładnej podstawy prawnej przyznanego świadczenia oraz na niewystosowaniu do strony zawiadomienia o niezakończonym w terminie miały charakter formalny i nie wpływały na wypłatę dodatku osłonowego a tym samym na ocenę wykorzystania dotacji na wypłatę tego dodatku.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 169, ze zm., dalej: *ustawa o dodatku osłonowym, uodo*.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1205, ze zm., dalej: *ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*.

⁵ Dz. U. poz. 1467.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek, zgodnie z zapisami statutu MGOPS, wykonywał zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, a także realizował inne zadania nałożone przepisami ustaw i aktów prawnych wydanych w celu ich wykonania. Dyrektor MGOPS w Wieliczce została upoważniona przez Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka do prowadzenia postępowań, o których mowa w art. 2 ust. 11 uodo⁷. Upoważnienie obejmowało wydawanie zaświadczeń oraz decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 243-244, 718-720 plik 8)

W 2022 r. w MGOPS zostało złożonych 5326 wniosków o wypłatę dodatku osłonowego, w tym 1942 wnioski złożono do 31 stycznia. Po 31 października nie wpłynął żaden wniosek.

(akta kontroli str. 155, 685-686, 718-720 plik 5)

1.2. Do 31 marca 2022 r. MGOPS dokonał wypłaty dodatku osłonowego na podstawie 1716 wniosków (wszystkie wypłaty zostały dokonane jako I rata). Do 2 grudnia 2022 r. MGOPS dokonał wypłaty dodatku osłonowego na podstawie 4601 wniosków, w tym 1814 dodatków zostało wypłaconych jako II rata.

Różnica pomiędzy liczbą dodatków wypłaconych jako I rata i jako II rata wynikała z nierozpatrzenia do 31 marca części wniosków złożonych do końca stycznia 2022 r. Dyrektor MGOPS wskazała, że było to spowodowane oczekiwaniem na odpowiedź Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie składek na ubezpieczenie zdrowotne, bez których organ nie mógł ustalić kryterium dochodowego rodziny (w 86 sprawach), a także oczekiwaniem na zgłoszenie się wnioskodawcy po wezwaniu go do uzupełnienia lub udzielenia wyjaśnień w sprawie (w 12 sprawach).

(akta kontroli str. 155, 180, 685-686, 928-937)

1.3. MGOPS pozostawił bez rozpoznania 364 wnioski, głównie z powodu niezgłoszenia się stron na wezwanie celem uzupełnienia i poprawienia wniosku, złożenia wyjaśnień lub dostarczenia niezbędnej dokumentacji⁸; rezygnacji strony lub ponownego złożenia wniosku przez tę samą osobę.

(akta kontroli str. 155, 241, 685-686, 689)

1.4. Badaniem objęto próbę 40 wniosków skutkujących wypłaceniem dodatku osłonowego w 2022 r. (po 10 z każdego kwartału) oraz 10 spraw, w których wydano decyzję odmowną.

W przypadku stwierdzenia braków w złożonych wnioskach Ośrodek wzywał wnioskodawców do ich usunięcia, w wyniku czego ostatecznie wszystkie wnioski były kompletne i wypełnione prawidłowo. Wszystkie wnioski zweryfikowano pod kątem kryterium dochodowego i liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego za pomocą dostępnych systemów informatycznych⁹. Wnioski składane w związku z art. 2 ust. 6 uodo były weryfikowane pod kątem zgłoszenia głównego źródła ogrzewania do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) na podstawie

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Upoważnienie Burmistrza z 5 stycznia 2022 r., ważne do odwołania.

⁸ Na podstawie art. 2 ust. 14 uodo w związku z art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615, ze zm.).

⁹ W bazie PESEL i poprzez usługę CSIZS Emp@tia.

deklaracji w postaci papierowej oraz dostępu do ewidencji. Dokonanie weryfikacji ww. danych było w MGOPS odpowiednio dokumentowane.

W przypadku przyznania dodatku osłonowego sporządzano informację dla wnioskodawcy, określającą wysokość dodatku wraz z uzasadnieniem jego wysokości, wskazaniem podstawy prawnej i pouczeniem o zasadach przyznawania dodatku¹⁰. Jeśli wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku o wypłatę dodatku, Ośrodek przysyłał informację na ten adres, co było zgodne z art. 2 ust. 12 uodo. W pozostałych przypadkach wnioskodawca miał możliwość osobistego odbioru informacji w MGOPS.

Przyczyną odmowy wypłaty dodatku było przekroczenie progu dochodowego, do którego dodatek przysługiwał. W takich przypadkach wydawano decyzję administracyjną, na podstawie art. 2 ust. 11 uodo.

Czas rozpatrywania wniosków był zróżnicowany i wynosił od 2 do 124 dni. Przypadki zwłoki w rozpatrywaniu wniosków szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dodatki wypłacono we wszystkich przypadkach, w których zostały one przyznane, w odpowiedniej wysokości.

(akta kontroli str.244-248, 254-404, 692-717)

Dodatki osłonowe były wypłacane po otrzymaniu przez MGOPS transz dotacji, które wpływały w trzeciej dekadzie każdego miesiąca. Czas od rozpatrzenia wniosku do wypłaty dodatku osłonowego w 21 przypadkach nie przekraczał 30 dni, lecz w dwóch przypadkach przekroczył 60 dni¹¹. Kierownik Zespołu ds. Świadczeń Rodzinnych, Świadczeń Wychowawczych i Funduszu Alimentacyjnego wskazała, że wypłata świadczeń była uzależniona od przekazania transzy dotacji na konto ośrodka i następowała w pierwszym możliwym terminie, w którym MGOPS posiadał środki na ich wypłatę oraz były spełnione warunki formalne¹².

(akta kontroli str. 688, 690-717, 747-749)

W badanej próbie w ośmiu przypadkach (łącznie 16 wniosków¹³, tj. 32% badanej próby) wnioski o wypłatę dodatku osłonowego zostały złożone przez osoby zamieszkujące pod tym samym adresem i korzystające z tego samego rachunku bankowego. W sześciu przypadkach obu wnioskującym osobom przyznano dodatek osłonowy (łącznie 12 przyznanych dodatków), a w dwóch przypadkach dodatek przyznano jednej osobie, a drugiej odmówiono ze względu na przekroczenie progu dochodowego w gospodarstwie domowym. 14 przyznanych w ten sposób dodatków osłonowych stanowi 35% próby zbadanych wniosków które zostały pozytywnie rozpatrzone.

(akta kontroli str. 496-684, 692-717)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że nie ma możliwości weryfikacji, do kogo należy rachunek bankowy wskazany we wniosku, oraz że strona może wydać dyspozycję przekazania świadczenia na dowolnie wybrany rachunek bankowy, niekoniecznie będąc jego właścicielem. Zdaniem Dyrektora, wykorzystywanie rachunku bankowego osoby bliskiej nie przesądza o prowadzeniu z nią wspólnego gospodarstwa domowego. Ponadto Dyrektor MGOPS wskazała, że skład gospodarstw domowych

¹⁰ Zawierającym wysokości dodatku w zależności od dochodu i liczby osób w gospodarstwie, oraz o zasadzie *złótwka za złotówkę*.

¹¹ Sprawa nr S105.2004 – 70 dni, sprawa nr N24.2004 – 63 dni.

¹² Sprawdzenie pod względem merytorycznym i zatwierdzenie list wypłat.

¹³ Wnioski złożone przez osoby o nr klienta: K501.2005 i G1126.2022, J681.2022 i J624.2021, G587.2012 i K1238.2013, S105.2004 i K2711.2022, M58.2004 i M819.2017, W1408.2022 i W317/1.2006, G1230.2022 i Z151.2009 oraz O95.2008 i K389.2005.

był weryfikowany przez Ośrodek w bazie PESEL¹⁴ oraz poprzez usługę *CSIZS Emp@tia*, oraz że opierano się na oświadczeniu wnioskodawcy, a dalsze postępowanie wyjaśniające byłoby wszczęte w przypadku stwierdzenia rozbieżności między treścią wniosku a deklarowanym wcześniej¹⁵ stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 244-246)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niepodejmowania działań sprawdzających, czy osoby zamieszkujące pod jednym adresem tworzą odrębne gospodarstwa domowe, Dyrektor MGOPS wskazała, że po wpłynięciu wniosków Ośrodek weryfikował skład gospodarstw domowych w bazie PESEL, poprzez usługę *CSIZS Emp@tia* i nie ustalił rozbieżności pomiędzy treścią wniosku a deklarowanym wcześniej stanem faktycznym, tj. nie ustalił, by którakolwiek z osób występowała w składzie innego gospodarstwa. Wskazała ponadto, że przepisy uodo nie określały obowiązku podejmowania dodatkowych działań sprawdzających, w związku z czym organ powinien opierać się na oświadczeniu strony i na tej podstawie wydać rozstrzygnięcie.

(akta kontroli str. 687-689)

W przypadku dwóch osób zamieszkujących pod tym samym adresem¹⁶ Ośrodek przyznał i wypłacił dodatek osłonowy w wysokości podwyższonej (na podstawie weryfikacji źródła ogrzewania dokonanej w CEEB oraz deklaracji CEEB złożonej przez wnioskodawcę) oraz podstawowej. Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że dodatek w wysokości podstawowej został wypłacony na podstawie wniosku, w którym nie zadeklarowano, iż głównym źródłem ogrzewania jest urządzenie zasilane węglem lub paliwami węglowodnymi. W takich przypadkach Ośrodek nie weryfikował zgłoszenia źródła ogrzewania do CEEB.

(akta kontroli str. 244, 254-297, 692-717)

Dwa wnioski o wypłatę dodatku osłonowego¹⁷ złożyły osoby zamieszkujące pod jednym adresem, będące małżeństwem. Ośrodek przeprowadził weryfikację składu gospodarstw domowych w rejestrze PESEL, poprzez usługę *CSIZS Emp@tia*, a także zweryfikował oświadczenia na temat składu gospodarstw domowych w bazie *Pomost*¹⁸. Ośrodek wezwał strony celem złożenia wyjaśnień. Wnioskodawcy oświadczyli, że nie prowadzą ze sobą wspólnego gospodarstwa domowego, pozostają w separacji, a dom jest podzielony na dwie odrębne części, z osobnymi licznikami i osobnymi wejściami. Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie posiadał dodatkowych narzędzi do weryfikacji zgodności złożonych oświadczeń i tym samym nie miał podstaw do odmowy wypłaty świadczeń.

(akta kontroli str. 172, 248, 358-404, 692-717)

Analiza przypadków, w których jedna osoba złożyła dwa lub więcej wniosków o wypłatę dodatku osłonowego, wykazała że nie doszło do przypadku dwukrotnego wypłacenia dodatku tej samej osobie. We wszystkich takich sytuacjach kolejny wniosek tej samej osoby nie był rozpatrywany albo wydawano decyzję odmowną (jednej osobie dwukrotnie odmówiono świadczenia).

(akta kontroli str. 6-7, 718-720 plik 6)

W 2022 r. więcej niż jeden wniosek złożyły 173 osoby, a 497 adresów powtarzało się w więcej niż jednym wniosku o wypłatę dodatku (w łącznie 1112 wnioskach).

¹⁴ Baza PESEL zawierała m.in. dane na temat stanu cywilnego osób oraz personalia ich rodziców. Oprócz tego dokonywano weryfikacji w bazie *Pomost* – w przypadku osób będących wcześniej klientami ośrodka.

¹⁵ W przypadku, gdy dana osoba była wcześniej klientem MGOPS.

¹⁶ Sprawy nr K1573.2016 i K2862.2022.

¹⁷ Sprawy nr M1320.2022 i M1316.2022.

¹⁸ Oprogramowanie do obsługi klientów pomocy społecznej. Stwierdzono, że wnioskodawcy nie byli nigdy klientami ośrodka.

Kierownik Zespołu ds. Świadczeń Rodzinnych, Świadczeń Wychowawczych i Funduszu Alimentacyjnego wskazała, że w razie wątpliwości dodatkowo wzywano wnioskodawców do osobistego stawienia się i złożenia wyjaśnień, oraz że system do obsługi świadczeń wskazywał, czy osoba ze składu gospodarstwa domowego w danym wniosku występuje w składzie gospodarstwa domowego w innym wniosku.
(akta kontroli str. 172, 248, 750-751, 780)

W siedmiu sprawach rozpatrywanie wniosku (od jego złożenia do sporządzenia informacji o przyznaniu dodatku lub wydania decyzji administracyjnej) trwało powyżej dwóch miesięcy (od 62 do 124 dni). Kwestie czasu rozpatrywania poszczególnych spraw oraz niewystosowania do stron zawiadomień o niezalążeniu sprawy w terminie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 692-717, 785-786)

W sprawie nr K2711.2022 informację o przyznaniu świadczenia sporządzono 28 czerwca 2022 r., a na adres poczty elektronicznej wnioskodawcy przesłano ją 28 lipca 2022 r. Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że organ wysyłał zawiadomienia przed planowaną wypłatą świadczenia.

(akta kontroli str. 718-720 plik 20, 788-790, 901-906)

1.5. MGOPS terminowo złożył do Wojewody Małopolskiego wnioski o przyznanie dotacji na wypłatę dodatku osłonowego, z tego:

- na I kwartał w kwocie 816,5 tys. zł (obniżonej do 730 tys. zł po weryfikacji),
- na II kwartał w kwocie 856,4 tys. zł,
- na III kwartał w kwocie 693,6 tys. zł,
- na IV kwartał w kwocie 678,2 tys. zł,
- 7 listopada 2022 r. na listopad i grudzień w kwocie 65,6 tys. zł.

MGOPS składał Wojewodzie również miesięczne zapotrzebowania na środki, z uwzględnieniem środków niewykorzystanych w poprzednim okresie.

23 listopada 2022 r. zgłoszono Wojewodzie nadmiar środków przyznanych na wypłatę dodatku osłonowego w wysokości 50 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-35, 156-157, 174-179, 182-183, 244-253)

Wojewoda przyznał dotację na wypłatę dodatku osłonowego: 16 marca 2022 r. – 816,5 tys. zł, 14 kwietnia 2022 r. – 856,4 tys. zł, 21 lipca 2022 r. – 693,6 tys. zł, 18 października 2022 r. – 678,2 tys. zł, 15 listopada 2022 r. – 60 tys. zł, tj. razem: 3 104,7 tys. zł. Łącznie w 2022 r. Wojewoda przekazał MGOPS na wypłatę dodatku osłonowego środki w wysokości 3 054,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-11, 184-241)

1.6. Ośrodek na wypłatę dodatku osłonowego wydatkował 2 982,2 tys. zł. Do 2 grudnia 2022 r. pozytywnie rozpatrzono 4601 wniosków o wypłatę dodatku osłonowego. Do końca I kwartału 2022 r. wypłacono dodatek 1716 gospodarstwom domowym, do końca II kwartału 2022 r. – 2484 gospodarstwom, do końca III kwartału 2022 r. – 3571 gospodarstwom, do końca IV kwartału – 4601 gospodarstwom.

(akta kontroli str. 17-19, 36-41, 44-49, 152-154, 742-745, 907-909)

1.7. Na podstawie 40 zbadanych spraw stwierdzono, że w przypadkach, w których wniosek o wypłatę dodatku osłonowego został złożony:

- do 31 stycznia 2022 r., dodatek wypłacono w dwóch równych ratach, w tym pierwszą do 31 marca 2022 r.;
- w okresie między 1 lutego a 31 października 2022 r., dodatek wypłacono jednorazowo, nie później niż do 2 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 692-717)

Na podstawie próby 20 wniosków złożonych w październiku 2022 r. ustalono, że dodatki zostały wypłacone 26 października i 28 listopada 2022 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym.

(akta kontroli str. 181)

1.8. MGOPS w terminach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku osłonowym przedłożył Wojewodzie rozliczenia dotacji na wypłatę dodatku osłonowego sporządzone narastająco, od 1 stycznia do dnia kończącego dany kwartał.

Ostatecznie wykorzystano dotację w wys. 3 041,9 tys. zł, z tego 2 982,2 tys. na wypłatę dodatków i 59,6 tys. zł na koszty obsługi, tj. nie przekroczono poziomu 2% dotacji wypłaconych przez MGOPS, określonego w art. 4 ust. 2 uodo. Niewykorzystaną kwotę dotacji w wysokości 12,9 tys. zł zwrócono na konto Wojewody Małopolskiego.

(akta kontroli str. 17-19, 36-41, 742-746, 910-921)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W decyzji nr ZŚRWIFA.547.P200.2005.002966.2022 z 30 maja 2022 r. odmawiającej przyznania dodatku osłonowego osobie o nr klienta P200.2005 błędnie wskazano dochód na osobę w gospodarstwie domowym w 2020 r. w wysokości 2 414,11 zł, podczas gdy dochód ten wyniósł 2 721,39 zł.

Przyczyną powyższego było nieuwzględnienie dochodów jednej z osób wchodzących w skład tego gospodarstwa.

(akta kontroli str. 298-357, 702, 715)

Dyrektor wyjaśniła, że przy wprowadzaniu kwoty składek do systemu informatycznego popełniono błąd, w wyniku którego dochód jednej z osób wchodzących w skład gospodarstwa wyniósł 0 zł, zamiast 18 436,72 zł.

(akta kontroli str. 172, 248)

Błąd w wyliczeniu dochodu nie miał wpływu na rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie, gdyż niezależnie od niego, z uwagi na wysokość przekroczenia kryterium dochodowego, gospodarstwu domowemu dodatek osłonowy nie przysługiwał.

2. W siedmiu spośród 50 badanych spraw MGOPS przekroczył dwumiesięczny termin załatwiania sprawy administracyjnej szczególnie skomplikowanej, co naruszało art. 35 § 1 i 3 kpa. Dotyczyło to następujących spraw:

- nr P17.2004 – wniosek został złożony 28 stycznia 2022 r., a rozpatrzony 31 marca 2022 r. (62 dni),
- nr B1249.2022 – wniosek został złożony 27 stycznia 2022 r., a rozpatrzony odmownie 1 kwietnia 2022 r. (64 dni),
- nr P200.2005 – wniosek został złożony 26 stycznia 2022 r., a rozpatrzony odmownie 30 maja 2022 r. (124 dni),
- nr S2089.2022 – wniosek został złożony 3 lutego 2022 r., a rozpatrzony odmownie 5 maja 2022 r. (91 dni),
- nr B1375.2022 – wniosek został złożony 8 września 2022 r., a rozpatrzony odmownie 22 listopada 2022 r. (75 dni),
- nr T474.2022 – wniosek został złożony 4 lutego 2022 r., a rozpatrzony odmownie 5 maja 2022 r. (90 dni),
- nr K2711.2022 – wniosek został złożony 19 kwietnia 2022 r., a rozpatrzony 28 czerwca 2022 r. (70 dni).

(akta kontroli str. 692-720 plik 20, 787-814, 837-900, 939-956)

Dyrektor MGOPS wskazała, że organ rozpatrywał wnioski w miarę posiadanej możliwości niezwłocznie i w kolejności wpływów. Z uwagi na bardzo dużą liczbę wniosków złożonych w styczniu 2022 r. ich realna weryfikacja była możliwa po 30 dniach od ich złożenia, a pracownicy realizowali także obowiązki i terminy nakładane innymi ustawami określającymi wypłatę świadczeń. W zakresie sprawy nr B1375.2022 wskazała na omyłkowe przekazanie zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia do innej siedziby ośrodka. Dyrektor MGOPS podniosła także, że w uodo brak jest zapisu o odpowiednim stosowaniu przepisów kpa, oraz że w momencie wpływu wniosków i ich początkowego rozpoznawania pracownicy organu bazowali na literalnym brzmieniu przepisów i interpretacjach przekazywanych podczas szkoleń, gdzie wskazywano, że postępowanie zakończone przyznaniem dodatku nie jest postępowaniem administracyjnym.

(akta kontroli str. 171-173, 244-248, 783-786)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zgodnie z art. 3 uodo wypłata dodatku osłonowego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a przepisy ustawy o dodatku osłonowym nie wyłączają stosowania kpa. Co więcej, w poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku osłonowego, opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁹, wprost wskazano, że *do spraw związanych z dodatkiem osłonowym mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA)*.

3. W pięciu spośród siedmiu spraw, w których MGOPS przekroczył dwumiesięczny termin załatwiania sprawy, o niezłatwieniu sprawy w terminie nie zawiadomiono wnioskodawcy, co naruszało art. 36 kpa. Dotyczyło to następujących spraw:

- nr K2711.2022 – wniosek został złożony 19 kwietnia 2022 r., a rozpatrzony 28 czerwca 2022 r.
- nr B1249.2022 – wniosek został złożony 27 stycznia 2022 r., a rozpatrzony odmownie 1 kwietnia 2022 r. Do strony wysłano 15 marca 2022 r. zawiadomienie w trybie art. 10 i art. 79a kpa o zakończeniu postępowania;
- nr S2089.2022 – wniosek został złożony 3 lutego 2022 r., a rozpatrzony odmownie 5 maja 2022 r. Do strony wysłano 5 kwietnia 2022 r. zawiadomienie w trybie art. 10 i art. 79a kpa o zakończeniu postępowania;
- nr B1375.2022 – wniosek został złożony 8 września 2022 r., a rozpatrzony odmownie 22 listopada 2022 r. Do strony wysłano 29 września 2022 r. zawiadomienie w trybie art. 10 i art. 79a kpa o zakończeniu postępowania;
- nr T474.2022 – wniosek został złożony 4 lutego 2022 r., a rozpatrzony odmownie 5 maja 2022 r. Do strony wysłano 7 kwietnia 2022 r. zawiadomienie w trybie art. 10 i art. 79a kpa o zakończeniu postępowania.

Ponadto w sprawie P200.2005, w której wniosek został złożony 26 stycznia 2022 r., zawiadomienie o niezłatwieniu sprawy w terminie wystosowano 31 marca 2022 r., tj. później niż dwa miesiące od złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 692-717, 718-720 pliki 11-25, 787-814, 837-900)

Dyrektor MGOPS wskazała, że organ rozpatrywał wnioski w miarę posiadanej możliwości niezwłocznie i w kolejności wpływów. Z uwagi na bardzo dużą liczbę wniosków złożonych w styczniu 2022 r. ich realna weryfikacja była możliwa po 30 dniach od ich złożenia. Jej zdaniem, gdyby organ koncentrował się na wysyłaniu do wszystkich wnioskodawców zawiadomień o przedłużeniu terminu, nie byłby w stanie sprawnie rozpatrywać wniosków oraz przyznawać i wypłacać świadczeń. Wskazała, że w uodo brak jest zapisu o odpowiednim stosowaniu przepisów kpa, oraz

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow> [dostęp: 14 lutego 2023 r.].

że w momencie wpływu wniosków i ich początkowego rozpoznawania pracownicy ośrodka bazowali na literalnym brzmieniu przepisów i interpretacjach przekazywanych podczas szkoleń, gdzie wskazywano, że postępowanie zakończone przyznaniem dodatku nie jest postępowaniem administracyjnym.

(akta kontroli str. 783-786)

Odniesienie NIK do powyższych wyjaśnień zawarto powyżej przy opisie nieprawidłowości nr 2.

4. W zbadanych sprawach, w których świadczenie wypłacono, w informacjach o przyznaniu dodatku osłonowego nie wskazywano dokładnej podstawy prawnej przyznanego świadczenia, tj. podstawie art. 2 ust. 5 albo art. 2 ust. 6 uodo. Naruszało to art. 11 kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy.

Określona w art. 11 kpa zasada przekonywania polega na informowaniu stron postępowania o stanie prawnym oraz o wszystkich okolicznościach mających znaczenie dla sprawy; wiąże się z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Tymczasem z treści informacji o przyznaniu dodatku osłonowego, w tym w szczególności z kwoty przyznanego świadczenia, nie zawsze wynikało, czy dodatek osłonowy został wnioskodawcy przyznany w kwocie podstawowej (na podstawie art. 2 ust. 5 uodo) czy podwyższonej (na podstawie art. 2 ust. 6 uodo). Było to spowodowane działaniem tzw. mechanizmu *złotówka za złotówkę*, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 2 uodo.

(akta kontroli str. 256-257, 276-277, 364-365, 385-386, 499-500, 526-527, 540-541, 547-548, 554-555, 564-565, 578-579, 585-587, 593-594, 602-603, 615-616, 624-626, 638-640, 665-666, 788-790, 837-838)

Dyrektor MGOPS wskazała, że organ rozpatrzył 5326 wniosków w sprawie dodatku osłonowego i ani jedno z prowadzonych postępowań administracyjnych nie zostało zaskarżone przez strony do wyższej instancji, oraz że na tryb postępowania przyjęty przez MGOPS nie wpłynęła od kogokolwiek żadna skarga, na jakimkolwiek etapie prowadzonych działań i postępowań administracyjnych. Wskazała także, że w uodo brak jest zapisu o odpowiednim stosowaniu przepisów kpa.

(akta kontroli str. 786, 928)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego w 2022 r. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na obniżenie oceny wykorzystania tej dotacji.

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Opis stanu faktycznego

2.1. Ośrodek w roku 2021 i 2022 rozliczał dotację celową na koszty obsługi jako 3% otrzymanej dotacji w rozdziale 85502 przeznaczonej na wypłatę świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego. W 2021 r. na wypłatę świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych (bez wydatków na świadczenia rodzicielskie) Ośrodek otrzymał łącznie 14 261,4 tys. zł dotacji w tym 3% dotacji na koszty obsługi tj. 427,8 tys. zł. Natomiast w 2022 r. Ośrodek otrzymał łącznie 14 008,0 tys. zł dotacji w tym 3% dotacji na koszty obsługi tj. 420,2 tys. zł.

W 2022 r. kwotę dotacji na realizację świadczeń alimentacyjnych MGOPS zaplanował w wysokości 1314,6 zł, w tym na obsługę świadczeń 43,5 tys. zł. Wydatkowano 1038,9 tys. zł, w tym 43,5 tys. zł na obsługę świadczeń.

W 2021 r. na realizację świadczeń alimentacyjnych MGOPS zaplanował 1250 tys. zł, w tym na obsługę świadczeń 43,5 tys. zł. Ostatecznie wydatkowano 1175,5 tys. zł, w tym 43 tys. zł na obsługę świadczeń.

(akta kontroli str. 486-487, 494-495, 823, 824-828, 832)

2.2. MGOPS w 2022 r. składał miesięczne zapotrzebowanie i rozliczenie dotacji do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW). Dokument zawierał informacje dotyczące otrzymanej dotacji, wykorzystania środków²⁰ oraz wysokości środków niewykorzystanych w poprzednim miesiącu ze wskazaniem przyczyn ich niewykorzystania. Dane te służyły do obliczania zapotrzebowania na środki w następnym miesiącu (z podziałem na dekady), które ewentualnie pomniejszono o środki niewykorzystane w danym miesiącu.

(akta kontroli str. 58-77, 137-138, 815-817)

W 2021 r. łączne koszty realizacji zadania przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych wyniosły 169,8 tys. zł, z tego koszty pokryte z dochodów własnych wyniosły 126,8 tys. zł, a koszty pokryte z dotacji budżetu państwa 43 tys. zł (25,3% kosztów realizacji tego zadania).

W 2022 r. łączne koszty realizacji ww. zadania wyniosły 190,2 tys. zł (tj. 20,4 tys. zł więcej niż w roku poprzednim), z tego koszty pokrywane z dochodów własnych wyniosły 146,7 tys. zł, a koszty pokryte z dotacji budżetu państwa 43,5 tys. zł (22,9% kosztów realizacji zadania).

W 2021 r. uzyskano łącznie 665,7 tys. zł z wpłat od dłużników funduszu alimentacyjnego, a w 2022 r. wyegzekwowano łącznie 547,6 tys. zł. Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów 40% kwot należności stanowi dochód własny gminy organu właściwego wierzyciela. Z tego tytułu gmina uzyskała 160,4 tys. zł w 2021 r. oraz 113,6 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 56-57, 131-134, 486-488, 494-495, 769-779, 818, 821-822, 823, 832)

Planowanie zapotrzebowania wysokości środków na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego na dany miesiąc odbywało się na podstawie próbnych wydruków list wypłat, które sporządzano na podstawie wydanych decyzji o przyznaniu świadczenia.

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że w 2022 r. nie było przypadku otrzymania dotacji w kwotach niższych niż złożone zapotrzebowanie do MUW.

(akta kontroli str. 56-57, 406-408, 418-426, 829)

²⁰ Na dzień 25 danego miesiąca narastająco w roku oraz w okresie od 26 do końca danego miesiąca w ramach otrzymanych środków.

W 2022 r. nie wystąpił przypadek przekazania środków na wypłatę świadczeń do MGOPS w terminie uniemożliwiającym ich terminową wypłatę.

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że w 2022 r. nie było przypadku ani konieczności kierowania do Gminy wniosków o dodatkowe środki na wypłatę świadczeń alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 56-77, 408-414, 489-491)

2.3. Każdego miesiąca 2022 r. Ośrodek składał do MUW rozliczenie środków za poprzedni miesiąc wraz z zapotrzebowaniem na środki potrzebne w następnym miesiącu na wypłatę świadczeń rodzinnych, wychowawczych i funduszu alimentacyjnego łącznie. W 2022 r. wystąpiły cztery przypadki niewykorzystania dotacji w całości, jednak żaden z nich nie dotyczył świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 58-77, 815-817)

2.4. Ośrodek sporządził sprawozdania Rb-50 o *dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami* narastająco za poszczególne kwartały 2022 r. i przekazał je Burmistrzowi Miasta i Gminy Wieliczka w terminach określonych w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹.

(akta kontroli str. 78-82, 819-820)

2.5. W 2022 r. MGOPS sporządził kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i przekazał je Wojewodzie Małopolskiemu w terminach określonych w §2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²².

(akta kontroli str. 96-130, 415-417, 769-779)

2.6. Kierownik Zespołu ds. Świadczeń Rodzinnych, Świadczenia Wychowawczego i Funduszu Alimentacyjnego wyjaśniła, że MGOPS dokonuje analizy wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, na podstawie której comiesięcznie zgłaszane jest zapotrzebowanie na wypłatę tych świadczeń. W kwartalnych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych wskazywana jest liczba dzieci, którym przyznano świadczenie, oraz liczba świadczeń. Raz w roku przygotowywane są statystyczne informacje, przekazywane do Burmistrza w sprawozdaniu z działalności MGOPS oraz z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, a także z gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii dla gminy Wieliczka.

(akta kontroli str. 96-140, 769-779, 829-831, 833-836)

2.7. W 2022 r. do MGOPS złożono 170 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, z czego:

- 10 pozostawiono bez rozpatrzenia;
- 160 rozpatrzono w następujący sposób:
 - w przypadku czterech wydano decyzje odmowne;
 - w przypadku jednego wydano postanowienie o umorzeniu postępowania²³;
 - w przypadku 155 wydano decyzje orzekające o przyznaniu świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

²¹ Dz. U. poz. 144, ze zm.

²² Dz. U. poz. 1812.

²³ Z powodu niedostarczenia przez wnioskodawcę wymaganej dokumentacji.

Ponadto w jednym przypadku MGOPS realizował wypłatę świadczenia na podstawie decyzji wydanej przez GOPS w Krakowie.

(akta kontroli str. 141-143, 144, 722, 723-726, 752-768)

Szczegółowej analizie poddano łącznie 30 spraw dotyczących rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, złożonych do ośrodka w 2022 r. i zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o przyznaniu świadczenia. We wszystkich przypadkach w dokumentacji znajdowały się potwierdzenia spełniania wymogów formalnych i kryteriów określonych w rozdziale 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jak również w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego²⁴. W szczególności wnioski były kompletne i były do nich załączone wymagane oświadczenia i zaświadczenia, tj. m.in. oświadczenie o poinformowaniu o możliwości wystąpienia z powództwem o ustalenie alimentów od innych osób zobowiązanych do alimentacji wraz ze wskazaniem tych osób, oświadczenie o zatrudnieniu i sytuacji ekonomicznej, braku pracy, zaświadczenie o bezskuteczności egzekucji świadczeń i bezskuteczności prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Ponadto w każdej poddanej analizie sprawie były wnioski o przyłączeniu się do postępowania egzekucyjnego wraz z informacją do komornika. Ośrodek samodzielnie uzyskiwał informacje m.in. z rejestru PESEL, Ministerstwa Finansów, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Systemu Informacji Oświatowej czy Narodowego Funduszu Zdrowia oraz obliczał dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

W badanej próbie 30 spraw nie wystąpiły w 2022 r. nieterminowe wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego lub wypłaty środków w wysokości innej niż wskazana w decyzji.

(akta kontroli str. 158-170, 408, 427, 428-484, 730-738)

W czterech przypadkach decyzji odmawiających prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wydanych przez Dyrektora MGOPS w 2022 r., przyczyny odmowy były następujące:

- informacja przekazana przez komornika o skutecznej egzekucji alimentów, tj. niespełnienie warunku określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- niespełnianie przez cudzoziemca warunków określonych w art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów;
- niespełnienie progu dochodowego określonego w art. 9 ust. 2 i 2b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (w dwóch przypadkach).

Szczegółowej analizie poddano wszystkie wnioski pozostawione bez rozpatrzenia (10). Powodem nierozpatrzenia wniosków było nieuzupełnienie przez wnioskodawców brakujących danych w wyznaczonym ustawowo terminie.

(akta kontroli str. 144, 722, 752-768)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego w 2022 r.

²⁴ Dz.U. poz. 1467.

IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:
1. Wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zmierzających do wyeliminowania w prowadzonych w MOPS postępowaniach przypadków błędnego wyliczenia wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu osoby w gospodarstwie domowym
 2. Załatwianie spraw administracyjnych w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
 3. Zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie, stosownie do wymogów art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.
 4. Informowanie stron postępowania administracyjnego o wszystkich okolicznościach mających znaczenie dla sprawy, w tym o podstawie prawnej rozstrzygnięcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, 16 marca 2023 r.

Kontrolerzy:
Rafał Rossowski
specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Krakowie

z up.

Andrzej Salwiński
specjalista kontroli państwowej

WICEDYREKTOR