



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.411.003.05.2022

Pani
Bogusława Czyżycka-Paryło
Dyrektor
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
w Brzesku
ul. Adama Mickiewicza 21
32-800 Brzesko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzesku, ul. Adama Mickiewicza 21, 32-800 Brzesko (MOPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusława Czyżycka-Paryło, Dyrektor MOPS od 1 listopada 2010 r. (<i>Dyrektor</i>)
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 31 grudnia 2022 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. Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR 175/2022 z 6 grudnia 2022 r.2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR 174/2022 z 6 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Środki pochodzące z dotacji, niezbędne do realizacji ww. zadań, były rzetelnie planowane, wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczone prawidłowo i terminowo.

Wnioski o wypłatę dodatku osłonowego weryfikowano w MOPS pod kątem wymogów określonych w ustawie z 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym³. Przyznane dodatki wypłacono w terminie zgodnym z art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym z wyjątkiem dwóch przypadków, gdy wypłaty dokonano po 2 grudnia 2022 r.⁴ Rozliczenie dotacji przedłożono Wojewodzie Małopolskiemu w terminach określonych w art. 4 ust. 3 ww. ustawy. Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące w szczególności wystąpienia zwłoki w rozpatrywaniu wniosków o wypłatę dodatku osłonowego oraz braku lub nieterminowego zawiadamiania o niezalutwieniu sprawy w terminie (w dziewięciu spośród 52 badanych spraw) miały charakter formalny i nie wpłynęły na obniżenie oceny wykorzystania środków z dotacji na wypłatę dodatku osłonowego.

Kontrola 30 spośród 92 spraw zakończonych wydaniem przez MOPS decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wykazała, że wnioski o świadczenia spełniały wymogi formalne i zostały rzetelnie przeanalizowane pod względem kryteriów określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵ i 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 alimentacyjnego⁶. Świadczenia wypłacano w terminach i kwotach wskazanych w decyzjach o ich przyznaniu.

MOPS terminowo sporządził i przekazał Burmistrzowi Brzeska 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. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów sporządzono za poszczególne kwartały 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 alimentów⁷.

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*.

⁴ Tj. po terminie wskazanym w obowiązującym wówczas stanie prawnym.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1205, ze zm., dalej: *ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*.

⁶ Dz. U. poz. 1467, dalej: *rozporządzenie MRPiPS*.

⁷ Dz. U. poz. 1812, dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Na mocy zarządzenia Burmistrza Brzeska z 3 stycznia 2022 r. MOPS realizował zadania Gminy z zakresu ustawy o dodatku osłonowym, w tym m.in. przyjmowanie wniosków, prowadzenie postępowań w sprawie dodatku osłonowego, sporządzanie informacji o przyznaniu dodatku osłonowego, wydawanie decyzji, wypłata należnych środków.

(akta kontroli str. 4)

1.1. W 2022 r. do MOPS złożono ogółem 3112 wniosków o przyznanie dodatku osłonowego, z tego:

- na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o dodatku osłonowym 2251 wniosków: 1018 do 31 stycznia, 1232 od 1 lutego do 31 października i jeden po 31 października,
- na podstawie art. 2 ust. 6 ustawy o dodatku osłonowym 861 wniosków: 137 do 31 stycznia, 723 od 1 lutego do 31 października i jeden po 31 października.

Wnioski złożone po 31 października 2022 r., zgodnie z art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku osłonowym, pozostawiono bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 8, 15-19, 257-275)

W systemie dziedzinowym do obsługi świadczeń dodatku osłonowego wprowadzonych było 3114 wniosków.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że różnica w liczbie dwóch wniosków wprowadzonych do systemu wynikała z konieczności wypłaty różnicy podwyższonej kwoty dodatku osłonowego. Po wprowadzeniu danych do systemu nie wykazał on złożonej deklaracji źródła ciepła. W związku z tym zostały przyznane i wypłacone dodatki w wysokości podstawowej. Już po wypłaceniu dodatków wnioskodawcy poinformowali MOPS o złożeniu deklaracji. Po ponownej weryfikacji stwierdzono, że deklaracje zostały złożone, ale na dzień weryfikacji nie zostały wprowadzone do systemu CEEB. W związku z powyższym w obydwóch przypadkach przyznano różnicę pomiędzy wypłaconą kwotą dodatku a należną (utworzone zostały dwa dodatkowe wnioski w systemie).

(akta kontroli str. 15-19, 317-322)

W 2022 r. dokonano wypłaty dodatku osłonowego na podstawie 2851 wniosków, z tego: do 31 marca na podstawie 908 wniosków (I rata).

Od 1 kwietnia do 2 grudnia na podstawie 1943 wniosków, w tym 907 wypłaconych jako II rata⁹.

Odmownie rozpatrzono 165 wniosków.

(akta kontroli str. 8, 736)

1.2. Bez rozpoznania pozostawiono łącznie 96 wniosków, w tym 60 wniosków złożonych w związku z art. 2 ust. 5 oraz 36 wniosków złożonych w związku z art. 2 ust. 6 ustawy o dodatku osłonowym.

(akta kontroli str. 8, 37-42)

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Jeden z wnioskodawców (wniosek 81/00433/2022), który otrzymał I ratę dodatku, zmarł przed terminem wypłaty II raty.

1.3. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości rozpatrywania złożonych wniosków objęto próbę 40 postępowań skutkujących wypłaceniem dodatku oraz 10 spraw, w których wydano decyzję odmowną.

Analiza 40 spraw skutkujących wypłaceniem dodatku wykazała, że:

- wszystkie wnioski zostały złożone w okresie od 14 stycznia do 21 października 2022 r.;
- wnioski były kompletne;
- wnioski zweryfikowano pod względem liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego oraz kryterium dochodowego. W dokumentacji analizowanych spraw znajdowały się zestawienia dochodów oraz informacje uzyskane drogą elektroniczną, tj. wydruki danych z systemu Ministerstwa Finansów, PESEL, o dochodach i składkach na ubezpieczenie ZUS. W czterech przypadkach wnioskowania o dodatek osłonowy w związku z art. 2 ust. 6 ustawy o dodatku osłonowym w dokumentacji znajdował się wydruk z systemu CEEB - Deklaracja dotycząca źródeł ciepła i źródeł spalania paliw;
- w pięciu przypadkach przekroczenia dochodu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatku osłonowym, przyznany dodatek został pomniejszony o wskazane przekroczenie dochodu, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (zasada „złotówka za złotówkę”);
- we wszystkich przypadkach w sposób prawidłowy wyliczono przeciętny miesięczny dochód na osobę w gospodarstwie domowym i przyznano prawidłową kwotę dodatku;
- w 21 sprawach informację przesłano drogą mailową. W pozostałych przypadkach informacja była przygotowana do odbioru w siedzibie MOPS;
- w 36 badanych przypadkach od momentu złożenia wniosku do momentu jego rozpatrzenia¹⁰ upłynęło od sześciu do 60 dni. W czterech przypadkach nie załatwiono sprawy w terminie dwóch miesięcy.

(akta kontroli str. 54-184, 735)

Analiza 10 przypadków, w których dodatek osłonowy nie został przyznany (wydano decyzję odmowną), wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach zostało przekroczone kryterium dochodowe określone w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku osłonowym. W siedmiu badanych przypadkach od momentu złożenia wniosku do jego rozpatrzenia¹¹ upłynęło od 30 do 59 dni. W trzech przypadkach nie załatwiono sprawy w terminie dwóch miesięcy.

(akta kontroli str. 185-256)

W kontrolowanym okresie wnioskodawcy złożyli dwa odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie (dalej: SKO) w związku z wydaniem decyzji odmawiających jego przyznania:

- od decyzji nr MOPS/81/02253/D/2022 z 25 sierpnia 2022 r. (dodatek osłonowy dla gospodarstwa 2-osobowego). W odwołaniu wniesiono, iż błędnie przez MOPS została ustalona kwota przeciętnego dochodu, która zaważyła na odmowie przyznania dodatku. Odwołanie zostało przekazane do SKO – wraz z dokumentacją dotyczącą sprawy – 7 września 2022 r. 11 października 2022 r. SKO w Tarnowie wydało decyzję orzekającą o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. 23 listopada 2022 r. MOPS w Brzesku otrzymał pismo od SKO w Tarnowie zobowiązujące do przesłania całości akt sprawy w związku z wniesieniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Dokumenty zostały

¹⁰ Tj. do wydania informacji o przyznaniu dodatku.

¹¹ Tj. do wydania decyzji odmownej.

przesłane 30 listopada 2022 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych sprawa nie została rozstrzygnięta;

- od decyzji nr MOPS/81/00593/DO/2022 z 28 kwietnia 2022 r. (dodatek osłonowy dla gospodarstwa 1-osobowego). W odwołaniu wniesiono, iż wnioskodawczyni nieświadomie złożyła wniosek o przyznanie dodatku w styczniu 2022 r., w związku z czym wysokość jej przeciętnego miesięcznego dochodu została ustalona na podstawie dochodów osiągniętych w 2020 r.¹² 16 maja 2022 r. SKO wydało decyzję o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu do decyzji SKO zwróciło uwagę, iż ustawa o dodatku osłonowym nie zakazuje ponownego złożenia wniosku o wypłatę dodatku, a wniosek złożony po 1 sierpnia będzie rozpatrywany w oparciu o dochód osiągnięty w 2021 r. Wnioskodawczyni kolejny wniosek złożyła 19 października 2022 r. i został on rozpatrzony pozytywnie.

(akta kontroli str. 203-207)

W treści żadnej z badanych informacji o przyznaniu dodatku osłonowego nie wskazano dokładnej podstawy prawnej, z której wynikałoby, czy dodatek przyznano w kwocie podstawowej (art. 2 ust. 5 ustawy o dodatku osłonowym), czy też podwyższonej (art. 2 ust. 6 tej ustawy). Jako podstawę prawną podawano art. 2 tej ustawy. Sprawę tę szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54-134)

Stwierdzono:

- 62 przypadki złożenia wniosku o przyznanie dodatku osłonowego przez tę samą osobę, w tym dwa przypadki trzykrotnego złożenia wniosku. Analiza wybranych losowo pięciu spraw, w przypadku których jedna osoba złożyła więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku osłonowego, wykazała że we wszystkich badanych przypadkach, po złożeniu ponownych wniosków, odmówiono wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³;
- złożenie 367 wniosków na 176 adresów. Nie stwierdzono sytuacji, żeby więcej niż jeden wniosek został złożony na to samo gospodarstwo domowe. Analiza dokumentacji wybranych losowo pięciu spraw, w przypadku których na jeden adres złożono więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku osłonowego, wykazała że we wszystkich przypadkach przyznano wnioskowany dodatek ze względu na fakt, że wnioski zostały złożone przez osoby prowadzące odrębne gospodarstwa domowe.

(akta kontroli str. 20-22)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pracownik wprowadzając do systemu nr PESEL może zweryfikować, czy wskazany numer figuruje już w bazie. W przypadku ustalenia, że wnioskodawca złożył kolejny wniosek o wypłatę dodatku osłonowego, a w sprawie wydano już rozstrzygnięcie, odmawia wszczęcia postępowania administracyjnego ze względu na tożsamość sprawy.

W sprawie weryfikowania prowadzenia odrębnych gospodarstw domowych pod jednym adresem Dyrektor MOPS wyjaśniła, że po zarejestrowaniu wniosku w systemie pracownik dokonuje weryfikacji członków gospodarstwa domowego poprzez sprawdzenie nr PESEL. Ponadto, na etapie kwalifikowania wniosku MOPS, w ramach bazy własnej osób ubiegających się o świadczenia, sprawdza wnioski, o jakie ubiegał się wnioskujący (m. in. zasiłki rodzinne, fundusz alimentacyjny,

¹² Przy ustalaniu dochodu zastosowano przepis art. 411 ust. 10k pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.), do której odsyła art. 2 ust. 14 ustawy o dodatku osłonowym.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: *Kpa*.

świadczenia pielęgnacyjne, czyste powietrze) i skład gospodarstwa domowego, jeśli znajdował się w bazie. System, w momencie kwalifikowania przez pracownika wniosku, informuje o tym, czy dana osoba ze składu rodziny występuje jako członek rodziny i/lub wnioskodawca w innym wniosku, zarejestrowanym w systemie. Po otrzymaniu takiej odpowiedzi pracownik, z zasobów bazy własnej, tj. złożonych wcześniej wniosków, sprawdza czy skład gospodarstwa domowego w dodatku osłonowym zgadza się ze składem gospodarstwa w złożonych wcześniej wnioskach, np. o zasiłek rodzinny. Ponadto wnioskodawca oświadcza pod odpowiedzialnością karną, iż osoby wymienione we wniosku są członkami gospodarstwa domowego, oraz że wszystkie dane podane we wniosku są zgodne z prawdą. Jednocześnie we wniosku informuje się wnioskodawcę o definicji gospodarstwa domowego.

(akta kontroli str. 317-322)

1.4. W okresie objętym kontrolą Gmina złożyła do Wojewody Małopolskiego wnioski o przyznanie dotacji na realizację wypłat dodatku osłonowego na kwotę ogółem 1 897 200,00 zł:

- wniosek o przyznanie I transzy w wysokości 152 050,00 zł został wysłany 15 lutego 2022 r. Wniosek ten skorygowano do kwoty 441 563,00 zł. I transza środków we wnioskowanej wysokości wpłynęła do MOPS 25 marca 2022 r.;
- wniosek o przyznanie II transzy w wysokości 666 617,00 zł został wysłany 14 marca 2022 r. II transza środków wpłynęła do MOPS we wnioskowanej wysokości (26 kwietnia 2022 r. wpłynęło 225 000,00 zł oraz 25 maja 2022 r. wpłynęło 441 617,00 zł);
- wniosek o przyznanie III transzy w wysokości 266 220,00 zł został wysłany 14 czerwca 2022 r. III transza środków wpłynęła do MOPS we wnioskowanej wysokości (27 lipca 2022 r. wpłynęło 87 000,00 zł oraz 25 sierpnia 2022 r. wpłynęło 179 220,00 zł);
- wniosek o przyznanie IV transzy w wysokości 578 900,00 zł został wysłany 15 września 2022 r., a 23 listopada 2022 r. wystąpiono do Wojewody Małopolskiego o zmniejszenie tej kwoty o 56 100,00 zł. IV transza środków wpłynęła do MOPS 26 października 2022 r. w wysokości 347 303,60 zł oraz 25 listopada 2022 r. w wysokości 175 496,40 zł, tj. zgodnie z wnioskowaną kwotą).

Z otrzymanych środków dotacji w wysokości 1 897 200,00 zł wykorzystano 1 887 647,58 zł. Niewykorzystane środki w wysokości 9 552,42 zł zostały zwrócone na rachunek Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego 19 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 43-49)

1.5. Na realizację zadania wypłaty dodatku osłonowego w 2022 r. wydatkowano 1 887 647,58 zł, z tego:

- 1 851 787,78 zł – wypłacone dodatki;
- 35 859,80 zł – koszty obsługi ww. świadczeń (poniżej 2% łącznej kwoty wypłaconych przez MOPS dodatków osłonowych, co było zgodne z art. 4 ust. 2 ustawy o dodatku osłonowym).

Kwota wypłaconych dodatków była zgodna z zapisami konta 130-Rachunek bankowy oraz z rozliczeniem złożonym Wojewodzie Małopolskiemu w styczniu 2023 r.

(akta kontroli str. 23-42)

1.6. Analiza 60 postępowań (w tym 40 wskazanych w pkt. 4 wystąpienia oraz 20 prowadzonych na podstawie wniosków złożonych w październiku 2022 r.) wykazała, że:

- I rata dodatku osłonowego przyznanego na podstawie pięciu wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r. została wypłacona do 31 marca 2022 r. I rata wypłacona

- została po upływie od 15 do 36 dni od daty rozpatrzenia wniosku, a II rata po upływie od 61 do 102 dni;
- dodatki przyznane na podstawie wniosków złożonych od 1 lutego do 31 października 2022 r. zostały wypłacone do 2 grudnia 2022 r., po upływie od 0 do 130 dni od daty rozpatrzenia wniosku;
 - 21 dodatków (tj. 35% badanych) zostało wypłaconych po upływie 30 dni od daty rozpatrzenia wniosku.

akta kontroli str. 20-22)

W sprawie przyczyn wypłaty dodatku osłonowego po upływie 30 dni od momentu rozpatrzenia wniosków o wypłatę Dyrektor wyjaśniła, że MOPS *wypłacał dodatek osłonowy zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym, tj. do 2.12.2022 r. Ustawa nie zawiera zapisu o terminie wypłaty dodatku osłonowego od dnia wydania informacji. Ponadto, zgodnie z art. 3, Gmina składa wojewodzie wnioski o przyznanie dotacji co kwartał, w terminie do 15 dnia miesiąca poprzedzającego dany kwartał. Gmina składa wojewodzie wnioski o przyznanie dotacji na pierwszy kwartał 2022 r. w terminie do 15 lutego. Dotacje na dany kwartał są przekazywane gminom, przez Wojewodę, na podstawie wniosku, w miesięcznych ratach. Stąd na II kwartał 2022 r. zapotrzebowanie musieliśmy złożyć do 15 marca, więc ujęte były wnioski złożone do 12.03.2022 r. i na tej podstawie oszacowano potrzeby na II kwartał. Wnioski złożone przykładowo 1 kwietnia 2022 r. były zatem ujęte we wniosku na III kwartał, co dawało możliwość wypłaty tego wniosku (z uwzględnieniem terminu przekazania dotacji) najwcześniej po 20 lipca 2022 r., czyli za około 111 dni. Zapotrzebowania na kolejne kwartały wyliczane były wg wniosków widniejących w systemie i iloczynu średniej kwoty dodatku oraz ilości złożonych wniosków. Wypłaty realizowane były od „najstarszego” wniosku, kompletnego, zweryfikowanego i zatwierdzonego, zatem z danej transzy wypłacaliśmy wnioski według daty zatwierdzenia i na ile nam starczyło środków. Były też sytuacje, iż wnioski z danego kwartału nie były wypłacone w kolejnym, gdyż otrzymane środki pieniężne nie wystarczyły na wypłatę. Wydana informacja o przyznaniu dodatku osłonowego zawierała dane, iż dodatek osłonowy zostanie wypłacony do 2 grudnia 2022 r.*

(akta kontroli str. 317-322)

1.7. Rozliczenia dotacji otrzymanej na realizację dodatku osłonowego zostały wysłane do Wojewody Małopolskiego 13 kwietnia, 11 lipca, 11 października 2022 r. oraz 11 stycznia 2023 r. Rozliczenia były sporządzone z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków narastająco za okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia kończącego każdy kwartał.

(akta kontroli str. 37-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu¹⁴ spośród 52¹⁵ skontrolowanych spraw MOPS przekroczył dwumiesięczny termin załatwiania sprawy administracyjnej szczególnie skomplikowanej, co naruszało art. 35 § 1 i 3 Kpa. W czterech przypadkach (spośród ww. dziewięciu) nie zawiadomiono wnioskodawcy o niezakończonym w terminie, a w pięciu zawiadomienia wysłano po obowiązującym terminie, co naruszało art. 36 § 1 i 2 Kpa. I tak:
 - w czterech przypadkach spraw zakończonych przyznaniem dodatku osłonowego (nr 1455/DO/2022, 1835/DO/2022, 1400/DO/2022, 2602/DO/2022 - od momentu

¹⁴ W sześciu przypadkach dotyczyło to sporządzenia informacji o przyznaniu dodatku osłonowego, a w trzech wydania decyzji odmawiającej jego przyznania.

¹⁵ 40 spraw rozpatrzonych pozytywnie, 10 decyzji odmownych oraz dwie sprawy, w przypadku których wypłata nastąpiła po 2 grudnia 2022 r. (MOPS/81/2501/DO/2022, MOPS/81/2419/DO/2022).

- wpływu wniosku do jego rozpatrzenia upłynęło odpowiednio: 92, 71, 69 i 66 dni) nie poinformowano strony o niezatawieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu zatawienia;
- w jednym przypadku (nr MOPS/81/2501/DO/2022 – od momentu wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy upłynęło 122 dni) wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało wysłane po 79 dniach od jego wpływu, a po 95 dniach od daty wpływu wniosku MOPS poinformował wnioskodawcę o nowym terminie rozpatrzenia sprawy;
 - w jednym przypadku (nr MOPS/2419/DO/2022 – od momentu wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy upłynęło 134 dni) nie wysłano wezwania do uzupełnienia wniosku. Po upływie 107 dni od daty wpływu wniosku MOPS poinformował wnioskodawcę o nowym terminie rozpatrzenia sprawy.
(akta kontroli str. 64-67, 88-89, 97-98, 135-184, 276-313)
 - w trzech spośród 10 badanych spraw zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej przyznania dodatku osłonowego:
 - nr MOPS 81/02120/DO/2020 – decyzję wydano po 69 dniach od złożenia wniosku. Po upływie 59 dni od złożenia wniosku wysłano zawiadomienie o wyznaczeniu 7-dniowego terminu do wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego w sprawie odmowy prawa do dodatku osłonowego. Nie wysłano zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu zatawienia sprawy;
 - nr MOPS 81/02148/DO/2020 – decyzję wydano po 62 dniach od złożenia wniosku. Po upływie 39 dni od złożenia wniosku wysłano zawiadomienie o wyznaczeniu 7-dniowego terminu do wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego w sprawie odmowy prawa do dodatku osłonowego. Nie wysłano zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu zatawienia sprawy;
 - nr MOPS 81/00593/DO/2020 – decyzję wydano po 85 dniach od złożenia wniosku. Po upływie 64 dni od złożenia wniosku wysłano zawiadomienie o wyznaczeniu 7-dniowego terminu do wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego w sprawie odmowy prawa do dodatku osłonowego oraz zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu zatawienia sprawy (30 kwietnia 2022 r.).
(akta kontroli str. 8, 188-192, 205-256, 276-316)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że wydłużenie czasu rozpatrywania wniosków (...) spowodowane było dużą ilością zadań, jakie realizowali pracownicy działu Świadczeń Rodzinnych (...). Jednostkowe niezatawienie spraw w terminie 60 dni od daty złożenia wniosku wynikało z możliwości technicznych i kadrowych MOPS. Organizacja tego zadania zbiegła się w czasie z wieloma zadaniami realizowanymi przez Ośrodek, który zajmuje się także pomocą obywatelom Ukrainy (...), podstawowymi czynnościami związanymi z trwającymi okresami zasiłkowymi funduszu alimentacyjnego oraz zasiłku rodzinnego, a także współpracą z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w sprawach wniosków objętych koordynacją. Dział Świadczeń Rodzinnych zajmuje się także przyjmowaniem wniosków i wydawaniem Kart Dużej Rodziny oraz programem Czyste Powietrze. Od ubiegłego roku pracownicy pomocy społecznej realizują program pomocy obywatelom Ukrainy (...), a także dodatek węglowy i wnioski o zakup preferencyjny paliwa stałego. Dodatkowo Ośrodek sprawuje nadzór nad: noclegownią, pieczę zastępczą, Dziennym Domem Senior +, realizowaniem programu Opieka Wytchnieniowa oraz Asystent Osoby Niepełnosprawnej. (...) podstawową działalnością Ośrodka jest realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej m. in. pomoc usługowa i wypłata świadczeń, które muszą być realizowane na bieżąco. Ponadto Miejski Ośrodek Pomocy

Spółecznej borykał się w 2022 r. z problemami kadrowymi m.in. częstymi absencjami chorobowymi oraz reorganizacją zatrudnienia. (...)

Ustawa o dodatku osłonowym jednoznacznie nie odsyła do Kpa. W sześciu wskazanych przypadkach przekroczenia terminu 60 dni na załatwienie sprawy, postępowanie kończyło się wydaniem informacji, a nie decyzji administracyjnej. Art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku osłonowym wskazuje organowi jedynie, jak ma postępować w zakresie wydania lub niewydania decyzji i w jakich sytuacjach może, a w jakich nie musi jej wydawać (...). Ustawodawca nie odesłał również organów do stosowania Kpa, jak wyraźnie wskazuje art. 1 ust. 1 Kpa (...). Niedochowanie dyspozycji wynikających z art. 35 i 36 Kpa w odniesieniu do wydanych decyzji odmawiających przyznanie dodatku osłonowego (...) wynikało z powyżej przytoczonych powodów dotyczących zasobów kadrowych oraz wielości zadań (...) MOPS. W jednej z omawianych decyzji, od której złożono odwołanie, SKO nie zakwestionowało kolejnych etapów rozpatrywania sprawy i utrzymało decyzję w mocy.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 3 ustawy o dodatku osłonowym wypłata dodatku jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a przepisy tej ustawy nie wyłączają stosowania Kpa. Ponadto w poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku osłonowego, opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁶, wprost wskazano, że *do spraw związanych z dodatkiem osłonowym mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA).*

W związku z powyższym organ ma dwa miesiące na rozpatrzenie wniosku o przyznanie dodatku osłonowego. W przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, do strony powinna zostać wysłana informacja z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

2. Dwa dodatki osłonowe zostały wypłacone po 2 grudnia 2022 r., tj. niezgodnie z terminem określonym w art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym¹⁷. I tak:
 - sprawa nr MOPS/81/2501/DO/2022: wniosek o przyznanie dodatku został złożony 29 sierpnia 2022 r., a informację o przyznaniu dodatku sporządzono 29 grudnia 2022 r. Dodatek został wypłacony 29 grudnia 2022 r. (tj. 122 dni od daty złożenia wniosku). Wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało wysłane do wnioskodawcy 16 listopada 2022 r., tj. po 79 dniach od daty wpływu wniosku. 2 grudnia 2022 r. (tj. 95 dni od daty wpływu wniosku) MOPS poinformował wnioskodawcę, iż w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym wniosek o wypłatę dodatku będzie rozpatrzony do 31 grudnia 2022 r. Wnioskodawca uzupełnił dokumentację 19 grudnia 2022 r.;
 - sprawa nr MOPS/81/2419/DO/2022: wniosek o przyznanie dodatku został złożony 17 sierpnia 2022 r., a informację o przyznaniu dodatku sporządzono 29 grudnia 2022 r. Dodatek został wypłacony 29 grudnia 2022 r. (tj. 134 dni od daty złożenia wniosku). 2 grudnia 2022 r. (tj. 107 dni od daty wpływu wniosku) MOPS poinformował wnioskodawcę, iż w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym wniosek o wypłatę dodatku będzie rozpatrzony do 31 grudnia 2022 r. Nie wysłano wezwania do uzupełnienia wniosku. Wnioskodawca uzupełnił dokumentację 5 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 8, 276-316)

Dyrektor wyjaśniła, że wypłacenie dwóch dodatków po 2 grudnia 2022 r. spowodowane było w szczególności brakiem możliwości zweryfikowania w systemie (...) dochodów wnioskodawców. Pracownik dokonywał wielu bezskutecznych prób weryfikacji w systemie. Ponadto próbował nawiązać kontakt telefoniczny (co jest

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow> [dostęp: 14 lutego 2023 r.].

¹⁷ W brzmieniu obowiązującym na dzień 31 grudnia 2022 r.

praktykowane w celu skrócenia czasu postępowania) w celu dostarczenia niezbędnych dokumentów. Dokumentacja została ostatecznie uzupełniona (...) po upływie terminu wynikającego z ustawy o dodatku osłonowym. Ponadto z uwagi na spiętrzenie spraw Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaproponowało przesunięcie terminu wypłaty dodatku osłonowego do dnia 31 grudnia 2023 r. W związku z powyższym 26 stycznia br. Sejm przyjął projekt zmiany ustawy, gdzie w art. 2 ust. 8 wyrazy "2 grudnia 2022 roku" zastąpiono wyrazami "31 grudnia 2023 roku".

(akta kontroli str.317-322)

3. W informacjach o przyznaniu dodatku osłonowego nie wskazywano dokładnej podstawy prawnej przyznanego świadczenia, z której wynikałoby, czy dodatek przyznano w kwocie podstawowej (art. 2 ust. 5 ustawy o dodatku osłonowym), czy też podwyższonej (art. 2 ust. 6 tej ustawy). Jako podstawę prawną podawano art. 2 ustawy o dodatku osłonowym. Naruszało to art. 11 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy.

(akta kontroli str. 54-134)

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 osłony został wnioskodawcy przyznany w kwocie podstawowej czy podwyższonej. Było to spowodowane działaniem tzw. mechanizmu *złotówka za złotówkę*, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o dodatku osłonowym.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, iż informacje o zasadach przyznania dodatku w kwocie podstawowej lub podwyższonej były przekazywane każdemu wnioskodawcy w formie wydrukowanej informacji przy składaniu wniosku oraz zostały wywieszane na tablicach informacyjnych w budynku MOPS, w ogólnodostępnym miejscu. Ponadto informacja o przyznaniu dodatku osłonowego przesyłana była na wskazany adres poczty elektronicznej, o ile został wskazany we wniosku o wypłatę dodatku osłonowego.

(akta kontroli str. 317-322)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania MOPS dotyczące weryfikacji prawa wnioskodawców do otrzymania dodatku osłonowego, dokonanie wypłat w prawidłowych wysokościach oraz zgodnie z przeznaczeniem środków pochodzących z dotacji celowej z budżetu państwa. Negatywnie NIK ocenia natomiast wypłatę dwóch świadczeń z opóźnieniem wynoszącym 27 dni po terminie określonym w ustawie o dodatku osłonowym¹⁸. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpłynęły na ocenę wykorzystania tej dotacji.

¹⁸ Tj. po 2 grudnia 2022 r. w świetle obowiązujących wówczas przepisów ustawy o dodatku osłonowym.

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

2.1. Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań z funduszu alimentacyjnego

2.1.1. MOPS na realizację świadczeń alimentacyjnych w 2022 r. otrzymał i w całości wykorzystał środki dotacji w wysokości 728,2 tys. zł, w tym 707 tys. zł na realizację 1625 świadczeń i 21,2 tys. zł na koszty obsługi.

W 2021 r. otrzymano 722,4 tys. zł, wykorzystano 712,3 tys. zł, z tego 693,2 tys. zł na realizację 1699 świadczeń oraz 19,1 tys. zł na koszty obsługi. Niewykorzystane środki MOPS zwrócił do Gminy 30 grudnia 2021 r., natomiast Gmina środki te przekazała do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie 31 grudnia 2021 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 168 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹.

(akta kontroli str. 325, 327-331, 349, 355, 368, 370)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że przyczyną niepełnego wykorzystania środków dotacji otrzymanych w 2021 r. (10,2 tys. zł) były w szczególności zwroty dokonane przez świadczeniobiorców w grudniu 2021 r. za nienależnie pobrane świadczenia za ten rok. Odnosząc się do kwestii wzrostu otrzymanych i wykorzystanych w 2022 r. środków dotacji na realizację świadczeń alimentacyjnych wyjaśniła, że było to spowodowane wyższą kwotą świadczeń alimentacyjnych, które średnio w 2021 r. wyniosły 408 zł, natomiast w 2022 r. – 435 zł.

(akta kontroli str. 327, 726-727)

2.1.2. Koszty realizacji zadań przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowania działań wobec dłużników zwiększyły się z 58,6 tys. zł w 2021 r. do 60,3 tys. zł w 2022 r., tj. o ponad 2%. Koszty pokryte z dochodów własnych zmniejszyły się z 39,5 tys. zł w 2021 r. do 39,1 tys. zł, natomiast kwota finansowana z dotacji zwiększyła się w ww. latach z 19,1 tys. zł do 21,2 tys. zł. Tym samym udział dotacji z budżetu państwa w finansowaniu kosztów realizacji zadania zwiększył się z 32,6% do 35,2%.

(akta kontroli str. 327)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że wyższe koszty realizacji zadań przyznawania i wypłacania świadczeń alimentacyjnych w 2022 r. wynikały m.in. z wyższej opłaty licencyjnej za oprogramowanie do obsługi świadczeń alimentacyjnych (w 2021 r. – 3 472,29 zł, w 2022 r. – 4 168,47 zł) oraz wyższych cen materiałów biurowych i wyposażenia. Ponadto, jak wskazała, poziom kosztów obsługi ze środków dotacji wzrósł adekwatnie do poziomu kosztów świadczeń alimentacyjnych. Jednocześnie koszty pokryte z dochodów własnych w 2022 r. spadły minimalnie w porównaniu do 2021 r. z powodu redukcji zatrudnienia w 2022 r.

(akta kontroli str. 726-727)

W 2022 r. MOPS wnioskował i otrzymał dotacje w łącznej wysokości 728,2 tys. zł, tj. zgodnie ze zgłoszonym i faktycznym zapotrzebowaniem. Nie wystąpiły przypadki otrzymania dotacji po terminie lub w kwocie niższej niż wnioskowana. MOPS nie wnioskował do Gminy o przekazanie dodatkowych środków.

(akta kontroli str. 325-327, 455-503)

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

2.1.3. Sporządzone przez MOPS kwartalne sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za I, II, III i IV kwartał 2022 r., zostały przekazane do Gminy w terminach określonych w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰.

(akta kontroli str. 410-454)

2.2. Prawdliwość realizacji zadań z funduszu alimentacyjnego

2.2.1. Kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów sporządzane były przez MOPS i przekazywane Wojewodzie Małopolskiemu zgodnie ze wzorem oraz w terminach określonych w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych tj. do 15. dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału.

(akta kontroli str. 505-550, 734)

2.2.2. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że kwoty wydatkowane, liczba świadczeń, struktura świadczeniobiorców i rodzin znajdują się w kwartalnych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przekazywanych do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. W MOPS nie prowadzono odrębnych analiz dotyczących efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków z funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 325, 327)

2.2.3. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. do MOPS wpłynęły 124 wnioski o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Do 31 grudnia 2022 r. w przypadku 92 wniosków wydano pozytywną decyzję, natomiast w czterech przypadkach wydano decyzje odmowne²¹ z powodu przekroczenia kryterium dochodowego. Pozostałe 28 wniosków podlegało rozpatrzeniu po 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 325, 327, 563-569, 728-733)

Analiza 30 wniosków o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego złożonych w 2022 r. i zakończonych wydaniem decyzji pozytywnych, z tego ośmiu dotyczących okresu świadczeniowego 2021/2022 oraz 22 dotyczących okresu świadczeniowego 2022/2023, wykazała że wnioski o świadczenia spełniały wymogi formalne i zostały rzetelnie przeanalizowane pod względem kryteriów określonych w rozdziale 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i rozporządzenia MRPiPS. Wyплаты świadczeń odbywały się w terminach i kwotach określonych w decyzjach.

(akta kontroli str. 570-722)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

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

²⁰ Dz.U. poz. 144, ze zm.

²¹ Decyzje znak: 552/00096/FA/10/2021/2022 z 4 kwietnia 2022 r., 552/0032/FA/10/2022/2023 z 24 października 2022 r., 552/00060/FA/10/2022/2023 z 24 października 2022 r., 552/00062/FA/10/2022/2023 z 24 października 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

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. Załatwianie spraw administracyjnych w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
2. Zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie, stosownie do wymogów art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.
3. 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 dni 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, marca 2023 r.

Kontroler

Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis