



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LPO. 410.020.01.2021

Pani
Marlena Małag
Minister Rodziny i Polityki Społecznej
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/087 Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów
zabezpieczenia społecznego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w Warszawie ¹ , ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej: Ministerstwo albo MRiPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Maląg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 6 października 2020 r. ² oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. ³ (dalej: Minister ⁴) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. ⁵ Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r. ⁶
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i realizacja zadań Ministra z zakresu świadczeń wychowawczych w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. 2. Nadzór merytoryczny nad realizacją przez wojewodów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do 8 października ⁷)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/83/2021 z 19 maja 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Od 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 2056), od 6 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w związku z włączeniem działu praca do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju (Dz. U. z 2020, poz. 1736).

² M. P. z 2020 r., poz. 896.

³ M. P. z 2019 r., poz. 1092 i M. P. z 2020 r., poz. 895.

⁴ Skrót ten dotyczy również poprzednich osób zajmujących to stanowisko w okresie objętym kontrolą.

⁵ M. P. z 2019 r., poz. 477 i M. P. z 2019 r., poz. 1069.

⁶ M. P. z 2015 r., poz. 1091 i M. P. z 2019 r., poz. 476.

⁷ Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres, dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie i realizację, w latach 2018-2021 (I półrocze), zadań Ministra z zakresu świadczenia wychowawczego (dalej także: świadczenie 500+), do którego zastosowanie miały unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰ (dalej: kszs).

Zapewniono środki finansowe oraz wsparcie merytoryczne dla wdrożenia ww. zadań w związku z ich przejęciem przez wojewodów od marszałków województw, co skutkowało stopniową likwidacją powstałych wcześniej zaległości. Podjęto skuteczne działania organizacyjne, informatyczne i legislacyjne w celu wprowadzenia rozwiązań usprawniających realizację kszs. Rzetelnie wykonywano zadania instytucji łącznikowej¹¹ i władzy właściwej¹², podejmując skuteczne interwencje w instytucjach łącznikowych innych państw. Sprawnie przystąpiono do elektronicznej wymiany informacji w ramach Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego¹³, co przyczyniło się do skrócenia i uproszczenia procedur postępowania oraz szybszego rozpoznawania wniosków dotyczących ustalenia prawa do świadczenia 500+ objętego kszs. Aktywnie współpracowano z organami właściwymi¹⁴ i wojewodami, udzielając im niezbędnego wsparcia.

Nadzór merytoryczny Ministra nad realizacją przez wojewodów kszs w zakresie świadczenia wychowawczego był sprawowany należycie. Terminowo rozpatrywano odwołania od decyzji wojewodów w sprawach związanych z ustaleniem prawa do świadczenia 500+ a także skargi na ich działalność, co sprzyjało ochronie interesów beneficjentów tego świadczenia. Rzetelnie i na bieżąco monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przez wojewodów, systematycznie weryfikując wykonanie opracowanych przez nich programów naprawczych, mających na celu likwidację opóźnień w załatwianiu przedmiotowych spraw. Na skutek tych działań, po upływie 3,5 roku realizacji zadania przez wojewodów udało się zniwelować 99% przejętych zaległości. Minister podejmowała rzetelne działania w reakcji na problemy dotyczące długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs, zgłaszane przez inne organy oraz parlamentarzystów. Stwierdzone przypadki nieterminowego rozpatrywania ponagleń nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L. 166 z 30 kwietnia 2004 r. ze zm., str. 1, dalej: rozporządzenie podstawowe) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284 z 30 października 2009 r. ze zm., str. 1, dalej: rozporządzenie wykonawcze), w rozumieniu art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm., dalej: uopp).

¹¹ Podmiot wyznaczony przez właściwą władzę państwa członkowskiego dla jednego lub więcej działów zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 rozporządzenia podstawowego, w celu udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji oraz udzielania pomocy w związku ze stosowaniem rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, który jest odpowiedzialny za wykonywanie zadań, jakie są mu powierzzone zgodnie z przepisami tytułu IV rozporządzenia wykonawczego (art. 1 ust. 2 pkt b rozporządzenia nr 987/2009).

¹² Minister, ministrowie lub inna odpowiednia władza, której podlegają na całym terytorium danego państwa lub jego części, systemy zabezpieczenia społecznego (art. 1 ust. 3 lit. m rozporządzenia podstawowego).

¹³ System elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, o którym mowa m.in. w art. 95 ust. 1 rozporządzenia i art. 4 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego (dalej: EESSI).

¹⁴ Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze albo otrzymującej takie świadczenie, a w przypadku gdy ubiega się o nie dyrektor domu pomocy społecznej - właściwy ze względu na miejsce położenia tego domu pomocy społecznej (art. 2 pkt 11 uopp).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i realizacja zadań Ministra z zakresu świadczeń wychowawczych w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Opis stanu faktycznego

1.1. Wprowadzenie „Programu Rodzina 500+”¹⁶, wiązało się m.in. z nałożeniem na marszałków województw zadania zleconego, związanego z realizacją świadczenia wychowawczego w przypadkach, w których miały zastosowanie przepisy o kszs. Przed wejściem w życie tego programu w regionalnych ośrodkach polityki społecznej¹⁷ (dalej: ROPS) realizowano m.in. zadania zlecone samorządom województw z zakresu administracji rządowej, związane z koordynacją świadczeń rodzinnych, przewidzianych w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹⁸. Po wejściu w życie ww. programu, w latach 2016 – 2017 wpłynęło do ROPS dodatkowo 318 696 spraw z zakresu realizacji świadczenia 500+ w przypadkach, w których miały zastosowanie przepisy o kszs. W efekcie tego, liczba nowych spraw prowadzonych wobec rodzin, które wcześniej nie ubiegały się o żadne świadczenia w ramach kszs wzrosła o 60% w stosunku do dotąd prowadzonych.

(akta kontroli str. 21-22, 42)

Na realizację ww. zadania zleconego w latach 2016 – 2017 przekazano samorządom województw z budżetu państwa, dotacje celowe w łącznej wysokości 60 433 tys. zł, z czego w 2016 r. – 26 863 tys. zł a w 2017 r. - 33 570 tys. zł, przy jednoczesnym wprowadzeniu w 2017 r. nowego systemu finansowania zadania z tytułu obsługi świadczeń wychowawczych przez marszałków województw¹⁹. Przyznano samorządom województw w połowie 2016 r. środki na wykonywanie ww. zadania zleconego poprzez przeniesienie zaplanowanych środków, przeznaczonych m.in. na realizowane świadczenia rodzinne i inne zadania z zakresu pomocy społecznej²⁰. Zgodnie bowiem z przyjętym w MRiPS założeniem, część spraw z zakresu świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego odrębnych w rozumieniu administracyjno-prawnym należało traktować jako tożsame w rozumieniu finansowym²¹. Na zagrożenia uniemożliwiające sprawne wdrożenie programu „Rodzina 500+” przez samorządy województw, wynikające z niedostatecznego dofinansowania ww. zadania zleconego, wskazywał w 2016 r. Konwent Marszałków Województw RP (dalej: KMW RP). W stanowiskach skierowanych do Ministra, KMW RP²² sygnalizował problemy i zagrożenia dla terminowości załatwiania spraw z zakresu świadczeń wychowawczych ze względu

¹⁵ 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.

¹⁶ Uopp wprowadzająca świadczenie „500+” weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r.

¹⁷ Wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne.

¹⁸ Dz.U. z 2020, poz.11, ze zm.

¹⁹ W 2017 r. wysokość dotacji dla wszystkich samorządów województw uzależniona została od liczby spraw faktycznie załatwianych, pomnożonej przez stawkę 140 zł za załatwienie jednej sprawy. Wysokość ww. stawki oszacowano z uwzględnieniem m.in.: złożoności realizacji zadania, ilości wykonywanych czynności w celu ustalenia koordynacji, kosztów korespondencji.

²⁰ Do rozdziału 85211§ 2380 z kwot zaplanowanych w innych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej, w ramach części budżetowej 85 i działu 852.

²¹ Tj. sprawy z zakresu świadczenia rodzinnego i świadczenia wychowawczego dotyczące jednej rodziny należało traktować jako jedną sprawę z uwagi na to, że część zadań z zakresu tych świadczeń pokrywa się.

²² Nr 18 z 14 kwietnia 2016 r. i nr 25 z 29 września 2016 r.

na brak odpowiednich środków finansowych pozwalających na dostosowanie organizacyjne ROPS realizujących zadanie, do zwiększonych potrzeb. Jednocześnie apelowano o przekazanie dotacji celowych z budżetu państwa na realizację tego zadania w wysokości umożliwiającej wykonanie zadań ustawowych z uwzględnieniem specyfiki wydatków ponoszonych w poszczególnych województwach. W 2016 r. uruchomiono dodatkowe środki z rezerwy celowej w łącznej wysokości 2 348,5 tys. zł, które przekazano samorządom województw.

(akta kontroli str. 5213-5214)

Z analizy comiesięcznych raportów za okres IV – IX 2016 r. dotyczących liczby otrzymanych wniosków oraz rozpatrywanych spraw z zakresu świadczenia wychowawczego, objętego kszs, pokazujących stosunek spraw przyjętych i rozpatrzonych, dokonywanej przez Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego²³ (dalej: Departament) wynikało, że już w tym ww. okresie powstały opóźnienia w ROPS w rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego. W notatce przekazanej z Departamentu w październiku 2016 r. podsekretarzowi stanu w Ministerstwie²⁴, w sprawie możliwych opóźnień w wykonywaniu przez marszałków województw zadania w zakresie kszs, wskazano na realne zagrożenia dla wykonywania zadania zleconego. Wynikały one z powstania zaległości związanych z rozpatrywaniem wniosków o świadczenie 500+, ze względu na opóźnienie w zabezpieczeniu wystarczających środków finansowych w 2016 r. oraz planowane ograniczenie ich w roku następnym. W efekcie mogło to spowodować – jak podkreślono w ww. notatce – wydłużenie terminów udzielania odpowiedzi na zapytania otrzymywane z instytucji zagranicznych oraz skargi obywateli na działalność ROPS.

(akta kontroli str. 21-22)

W czerwcu 2017 r. Minister zleciła wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnej dotyczącej realizacji zadań z zakresu koordynacji świadczeń w ROPS²⁵. Z analizy wyników kontroli przedłożonych przez wojewodów wynikało, że według stanu na 1 czerwca 2017 r. 63,5% spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego²⁶, objętego kszs, załatwiono a 36,5% (tj. 41 314) wniosków o ustalenie tego prawa nie rozpatrzono. Spośród tych zaległych wniosków 40,6% stanowiły wnioski oczekujące na rozpatrzenie od sześciu do 12 miesięcy, a 17,5% - ponad rok. Z kolei nowe wnioski o świadczenie 500+ przekazywane do ROPS były w większości załatwiane sprawnie i na bieżąco. Z ustaleń ww. kontroli wynikało również, że na powstałe w ROPS zaległości w załatwianiu spraw z zakresu świadczenia wychowawczego wpłynęły czynniki takie jak: niekompletność wniosków przekazywanych przez organy właściwe, niedostateczna liczba pracowników realizujących zadanie i nadmierne ich obciążenie w stosunku do liczby wpływających spraw, niedofinansowanie zadania oraz zbyt późne przekazanie środków na jego realizację w 2016 r. Wskazywano także na długi okres oczekiwania na odpowiedzi z instytucji zagranicznych oraz absorbujący pracowników proces wyjaśniania - telefoniczne lub drogą elektroniczną - kwestii prawnych i sposobu prawidłowego wypełniania dokumentów.

(akta kontroli str. 23-36)

W dniu 4 kwietnia 2017 r. Rada Ministrów przyjęła przygotowany w Ministerstwie „Przegląd systemów wsparcia rodzin”, który zawierał ocenę i propozycje zmian

²³ Departament sprawujący nadzór merytoryczny nad wykonywaniem tego zadania zleconego, pełniący jednocześnie funkcję instytucji łącznikowej w ramach unijnej koordynacji świadczeń rodzinnych.

²⁴ Pismo nr DSZ-III.5440.27.2016.KD z 26 października 2016 r.

²⁵ Pismo nr DSZ.III.5400.7.2017.SB z 6 czerwca 2017 r.

²⁶ Na ogólną liczbę 104 574 wniosków, jakie w okresie 1 stycznia 2016 do 1 czerwca 2017 r. wpłynęły do ROPS.

w polityce rodzinnej, w tym dotyczące organizacji sposobu rozpatrywania spraw z zakresu unijnej kszs. Zaproponowane regulacje przewidywały przekazanie realizacji ww. zadania wojewodom. Konieczność zmiany – jak podkreślono w ww. dokumencie – wynikała z niewydolności jednostek organizacyjnych samorządów województw realizujących przedmiotowe zadanie, skutkującej znacznymi opóźnieniami w rozpatrywaniu wniosków o świadczenia 500+ w sprawach dotyczących kszs.

(akta kontroli str. 49-149)

Rekomendacje w ww. zakresie zawarte w „Przeglądzie systemów wsparcia rodzin” zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin²⁷. Zgodnie z art. 24-28 tej ustawy, m.in. rozpatrywanie wniosków o świadczenia wychowawcze w ramach kszs z dniem 1 stycznia 2018 r. przekazano wojewodom. Zmiany te miały zapewnić lepszą organizację rozpatrywania spraw o świadczenia wychowawcze, w których miały zastosowanie przepisy o kszs i wpłynąć na ich terminowe załatwienie.

(akta kontroli str. 49-203)

W związku z ww. zmianami organizacyjnymi w obsłudze świadczeń z Departamentu, w listopadzie 2017 r., skierowano do ROPS wytyczne obligujące te ośrodki do obsługi spraw z zakresu unijnej koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych do 21 grudnia 2017 r.²⁸ Dotyczyły one w szczególności rozpatrywania spraw zaległych z okresu świadczeniowego 2016/2017 oraz priorytetowego traktowania monitów i interwencji z instytucji zagranicznych w sprawie uprawnień do świadczeń, aby jak najwięcej spraw zostało zakończonych lub przesłanych do właściwej instytucji w celu rozpoczęcia procedowania, żeby nie zwiększać dotychczasowych opóźnień i zaległości.

Na koniec 2017 r. spośród przekazanych do ROPS spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego 52,5% załatwiono a 47,5% wniosków o ustalenie tego prawa nie rozpatrzono.

(akta kontroli str. 37-39)

W związku z przejęciem przez wojewodów od 2018 r. zadania w zakresie koordynacji świadczeń wychowawczych i rodzinnych, marszałkowie województw przekazali do urzędów wojewódzkich łącznie 237 972 spraw²⁹, z czego 112 814 z zakresu świadczenia 500+ oraz 34 021 spraw inicjowanych przez instytucje zagraniczne. Z przekazanych wojewodom do realizacji wniosków z zakresu koordynacji świadczeń wychowawczych i rodzinnych, w 42,7% spraw postępowania administracyjne zostały wszczęte przez marszałków, a w 57,3% spraw nie podjęli oni żadnych czynności³⁰.

W ramach zmian organizacyjnych w obsłudze spraw z zakresu kszs z dniem 1 stycznia 2018 r. w urzędach wojewódzkich w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie koordynacji świadczeń zatrudnionych zostało 472 pracowników, w tym 437 pracowników ROPS (92,6% ogólnej liczby). Z przekazanych do Ministerstwa przez wojewodów informacji o przygotowaniu merytorycznym i doświadczeniu zawodowym pracowników przejętych z ROPS do

²⁷ Dz. U. poz. 1428, dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.

²⁸ Tj. do dnia wyłączenia systemów dziedzicznych, tj. samodzielnych i niezależnych systemów informatycznych, stworzonych do świadczenia usług dla określonego obszaru danego podmiotu.

²⁹ Po weryfikacji tych danych w urzędach wojewódzkich, stwierdzono że przejęto 230 633 spraw, z tego 115 976 z zakresu świadczenia 500+.

³⁰ W największym stopniu dotyczyło to samorządów województw: opolskiego (100% wszystkich spraw), lubuskiego (85,4%), zachodniopomorskiego (83,8%) oraz mazowieckiego (80%).

wykonywania ww. zadań wynikało, że 51,7% tych pracowników posiadało ponaddwuletnie doświadczenie przy ich realizacji.

(akta kontroli str. 15-20, 41)

W celu sprawnego wdrożenia ww. zadań, w grudniu 2017 r.³¹ z Departamentu zwrócono się do urzędów wojewódzkich o przekazanie ewentualnych potrzeb szkoleniowych dotyczących nowo zatrudnionych pracowników. W większości odpowiedzi, wskazywano na konieczność odbycia szkoleń z zakresu europejskich przepisów o koordynacji świadczeń oraz prawa administracyjnego i egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 15-20)

W latach 2018 – 2020 w ramach wsparcia wojewodów w związku z przejęciem i realizacją ww. zadania, w MRiPS zorganizowano szereg szkoleń merytorycznych dla pracowników urzędów wojewódzkich wykonujących zadanie dotyczące kszs - przy czym pierwsze szkolenie odbyło się jeszcze przed przejęciem realizacji zadania przez wojewodów³². W Ministerstwie przeprowadzono również szkolenie dla tych pracowników w związku z nowelizacją przepisów uopp³³ oraz dla pracowników urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej w zakresie doskonalenia współpracy wojewodów i organów właściwych. Ponadto, pracownicy Departamentu przeprowadzili ww. szkolenia we wszystkich urzędach wojewódzkich (łącznie 27 szkoleń).

(akta kontroli str. 208-220)

W MRiPS opracowano również zasady współpracy pomiędzy wojewodami, a organami właściwymi dotyczące koordynacji świadczeń³⁴. Minister, w piśmie z marca 2018 r. skierowanym do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast³⁵, przekazując ww. zasady wyraziła nadzieję, że ich stosowanie powinno przyczynić się do usprawnienia ww. współpracy oraz wpłynąć na szybszą realizację przekazanych wojewodom spraw. W celu ulepszenia wymiany informacji pomiędzy urzędami gminy a urzędami wojewódzkimi zasady te były aktualizowane.

(akta kontroli str. 221-228)

Na realizację przez wojewodów zadania związanego z kszs, zaplanowano w ustawie budżetowej na 2018 r. i 2019 r. środki na wydatki w budżetach wojewodów³⁶ w wysokości odpowiednio 34 600,0 tys. zł i 36 227,0 tys. zł oraz zaplanowano dodatkowe środki z rezerw celowych³⁷ w wysokości 5 000,0 tys. zł (corocznie) przeznaczone na kszs celem wzmocnienia kadrowego w urzędach wojewódzkich oraz wprowadzenia systemów motywacyjnych, zaplanowanych w programach naprawczych sporządzonych przez wojewodów. W ramach środków z rezerw celowych utworzono dodatkowe etaty w urzędach wojewódzkich w celu

³¹ Pismo nr DSZ-III.074.15.2017.SB z 19 grudnia 2017 r.,

³² W dniu 9 listopada 2017 r., w MRiPS, w zakresie przepisów europejskich w związku z przejęciem zadania dotyczącego unijnej koordynacji świadczeń.

³³ M.in. rozszerzenie „Programu Rodzina 500+” na pierwsze dziecko bez kryterium dochodowego.

³⁴ „Zasady współpracy organów właściwych i wojewodów w ramach świadczeń wychowawczych i świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z przepisami o koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej”.

³⁵ Pismo nr DSZ.III.5400.19.2018.MZ z 7 marca 2018 r.

³⁶ Część budżetowa 85 - Budżety wojewodów.

³⁷ Rezerwy celowe: poz. 34 - Środki na realizację ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów oraz na opłacenie składki emerytalnej i rentowej z ubezpieczenia społecznego, a także na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia rodzinne, zasiłki dla opiekunów i na realizację art. 10 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” - 2 500 tys. zł (na rok) oraz poz. 77 - Środki na realizację ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz środki na realizację dodatku wychowawczego i dodatku do zryczałtowanej kwoty, o których mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej - 2 500 tys. zł (na rok).

likwidacji zaległości w rozpatrywaniu spraw. W tych latach nastąpił wzrost liczby etatów w urzędach wojewódzkich, z 495 do 682 (o 37%).

W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2019 r. przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw³⁸, odpowiadając na zapotrzebowanie zgłoszone przez wojewodów w związku ze zwiększoną ilością wniosków o świadczenie wychowawcze, przeznaczono dodatkowe środki z rezerwy celowej (poz. 77) w kwocie 6 166,4 tys. zł na realizację zadań z zakresu kszs -na wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia bezosobowe.

(akta kontroli str. 4183-4231)

W latach 2018 – 2019 w Ministerstwie opracowano stały algorytm przyznawania środków z rezerw poszczególnym wojewodom, biorący pod uwagę m.in.: liczbę zaległości, efektywność pracy i poziom zatrudnienia. Na podstawie analizy otrzymanych od wojewodów wniosków i szacowanych potrzeb z planów naprawczych³⁹ dokonywano podziału środków z rezerw celowych dla poszczególnych wojewodów.

(akta kontroli str. 4232-4234)

W latach 2016 – 2019 corocznie wzrastały (średnio o 20%) planowane środki przeznaczone na kszs. W 2019 r. środki te wyniosły 47 393,4 tys. zł i były wyższe o 76,2% i 41,1% w porównaniu do odpowiednio 2016 r. i 2017 r., kiedy sprawy te prowadziły ROPS. Przełożyło się to na zwiększenie liczby rozstrzygnięć wydawanych w urzędach wojewódzkich. W 2018 i 2019 r. wydano odpowiednio 103,0 tys. i 140,5 tys. rozstrzygnięć w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w związku z kszs i w porównaniu do 2017 r. nastąpił wzrost odpowiednio o 102% i 174%. Odnotowano też spadek kosztu wydania decyzji, gdyż w 2016 r. i 2017 r. ten średni koszt wyniósł odpowiednio 415 zł i 358 zł, a w latach 2018 i 2019 - odpowiednio 231 zł i 188 zł.

(akta kontroli str. 4235-4298)

W 2020 r. na realizację przez wojewodów zadania związanego z kszs, zaplanowano w ustawie budżetowej środki na wydatki w budżetach wojewodów w wysokości 50 948,0 tys. zł, co wynikało z bezpośredniego włączenia do tych budżetów środków ujętych w poprzednich latach w rezerwach celowych. Dodatkowo w trakcie 2020 r. uruchomiono środki z rezerwy celowej w kwocie 992,4 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące.

(akta kontroli str. 4299-4315)

Z kolei na realizację ww. zadania w 2021 r. zaplanowano w ustawie budżetowej środki na wydatki w budżetach wojewodów w wysokości 50 707,0 tys. zł oraz dodatkowe środki z rezerw celowych w wysokości 5 000,0 tys. zł, na zabezpieczenie ewentualnych niedoborów tych środków. Środki z rezerwy celowej przeznaczono na wydatki bieżące, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnianych w ramach umów zlecenia⁴⁰. Wynikało to z konieczności zapewnienia wsparcia kadrowego w urzędach wojewódzkich w związku z liczbą nierozpatrzonych wniosków dotyczących poprzednich okresów zasiłkowych oraz wniosków bieżących. Z tego tytułu w I półroczu 2021 r. uruchomiono środki z rezerwy celowej w wysokości 2 831,4 tys. zł. Ponadto wojewodowie zgłosili potrzeby w wysokości 2 397,6 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki bieżące oraz inwestycyjne (m.in. na

³⁸ Dz. U. poz. 924, dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.

³⁹ W których ujmowano m.in. liczbę przejętych oraz nowych spraw oraz planowany termin wyjścia z zaległości.

⁴⁰ Ze względu na limity w zakresie wynagrodzeń osobowych, wojewodowie mogli zgłaszać jedynie potrzeby w zakresie przyznania dodatkowych środków na wynagrodzenia bezosobowe.

zakup sprzętu komputerowego i urządzeń wielofunkcyjnych, usługi pocztowe, bieżące utrzymanie nieruchomości). Do końca I półrocza 2021 r. nie uruchomiono środków na realizację ww. potrzeb.

(akta kontroli str. 4316-4343)

1.2. W Ministerstwie prowadzono rejestr centralny na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs. Obejmował on informacje gromadzone przez organy właściwe i wojewodów podczas realizacji zadań, o których mowa w art. 14 ust. 2 uopp. Informacje zawarte w rejestrze centralnym udostępniano organom właściwym i wojewodom w zakresie niezbędnym do realizacji przedmiotowych zadań. W badanym okresie odnotowano 172 159 337 wywołań usług weryfikacji danych⁴¹ z rejestru centralnego w obszarze świadczeń wychowawczych, z czego 6 667 188 w celu weryfikacji przez wojewodów uprawnienia do tego świadczenia (najwięcej w 2020 r. – 2 087 680) oraz 165 492 149 w celu weryfikacji ww. uprawnienia przez organy właściwe (najwięcej w 2019 r. – 55 978 411).

Ponadto, MRIPS wprowadziło na podstawie art. 17 uopp techniczną możliwość realizacji usług elektronicznej wymiany informacji z rejestrami państwowymi za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, co znacznie skróciło czas potrzebny na pozyskanie informacji niezbędnych w postępowaniach prowadzonych w urzędach wojewódzkich. W badanym okresie w urzędach wojewódzkich 14 207 936 razy dokonano elektronicznej wymiany danych z następujących rejestrów państwowych:

- ACRP (Aplikacja Centralna Rynku Pracy) – 101 886 razy udostępniano dane o bezrobotnych;
- CEIDG (Centralna Ewidencja Informacji o Działalności Gospodarczej) – 38 769 razy udostępniano dane podmiotów gospodarczych;
- EKSMOoN (Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności) – 19 080 razy weryfikowano orzeczenia o niepełnosprawności;
- KRS (Krajowy Rejestr Sądowy) – 152 razy udostępniano dane podmiotów gospodarczych;
- KRUS (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) – 60 514 razy udostępniano dane o zapłaconych w KRUS składkach na ubezpieczenie zdrowotne;
- MF (Ministerstwo Finansów) – 218 739 razy udostępniano dane dotyczące dochodów osób fizycznych;
- NFZ (Narodowy Fundusz Zdrowia) – 5 799 963 razy weryfikowano prawo do świadczeń opieki zdrowotnej;
- PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności) – 2 298 608 razy udostępniano dane numerów PESEL;
- ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) – 5 670 225 razy udostępniano dane o składkach na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne.

(akta kontroli str. 1694-1696)

1.3. W badanym okresie Ministerstwo, pełniące rolę instytucji łącznikowej, podjęło 118 interwencji w instytucjach łącznikowych państw unijnych w związku z brakiem odpowiedzi instytucji zagranicznych w sprawach kszs. Warunkiem wystąpienia do instytucji zagranicznej przez MRIPS było co najmniej trzykrotne, bezskuteczne skierowanie korespondencji w sprawie przez urząd wojewódzki. Badanie 20 spraw

⁴¹ Weryfikacja danych dotyczących osób ubiegających się o przyznanie świadczenia wychowawczego, osób je pobierających oraz dzieci, na które osoby te pobierają to świadczenie lub ubiegają się o jego przyznanie.

z zakresu interwencji instytucji łącznikowej w związku z brakiem odpowiedzi instytucji zagranicznych w sprawach kszs wykazało, że w 70% spraw po interwencji uzyskano odpowiedź z instytucji zagranicznych i sprawy te zakończyły się wydaniem rozstrzygnięcia w zakresie uprawnienia do świadczeń 500+. W pozostałych sprawach do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁴² nie uzyskano odpowiedzi od właściwej instytucji zagranicznej, przy czym w 20% spraw nie pozwoliło to na zakończenie prowadzonego postępowania a w 10% spraw, zostały one zakończone w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

(akta kontroli str. 234-800, 1538-1688)

W ww. okresie realizowano zadania wynikające ze współpracy Ministra z władzami właściwymi i instytucjami łącznikowymi innych państw dotyczące kszs. Sporządzano dla potrzeb zagranicznych instytucji łącznikowych informacje i wyjaśnienia, dokonywano ustaleń z innymi instytucjami łącznikowymi w zakresie ułatwień we wzajemnej współpracy oraz podejmowano działania w reakcji na zgłaszane zastrzeżenia do współpracy z polskimi albo zagranicznymi instytucjami właściwymi. Przykładowo, w ramach uzgodnień pomiędzy polską a czeską instytucją łącznikową wdrożono ułatwienia we wzajemnej współpracy, polegające m.in.: zmianie dotychczasowej częstotliwości weryfikacji prawa do świadczenia 500+, z kwartalnej na roczną oraz zobowiązaniu się do niezwłocznego przekazywania informacji o zmianie sytuacji rodzinnej lub zawodowej osób pobierających ww. świadczenie.

(akta kontroli str. 2488-2571)

Z dniem 2 września 2019 r. Polska przystąpiła do systemu EESSI⁴³. W związku z tym, przekazywanie danych, dotyczących między innymi ustalenia uprawnienia do świadczeń wychowawczych z państwami unijnymi⁴⁴, odbywało się od września 2019 r. bezpośrednio, drogą elektroniczną w ramach wspólnej bezpiecznej sieci (s-TESTA). W tym zakresie Minister prowadziła punkt kontaktowy tzw. access point⁴⁵ i realizowała zadania związane z jego obsługą, stosownie do wymogów art. 12 ust. 2 i 3 uopp. Do 30 czerwca 2021 r. w ramach EESSI pomiędzy instytucjami właściwymi wymieniono 297 482 SED, niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków świadczeniobiorców. Wymiana korespondencji tradycyjnej została znacznie ograniczona, natomiast w niektórych sprawach, rozpoczętych w tradycyjny sposób była kontynuowana, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, dotyczącymi niemieszania praktyk⁴⁶.

Na podstawie analizy 40 spraw dotyczących ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs stwierdzono, że wprowadzenie elektronicznej wymiany danych istotnie przyspieszyło obieg informacji pomiędzy instytucjami ds. zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, przyczyniając się do skrócenia czasu oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez właściwą instytucję zagraniczną. W przypadku 10 spraw z wykorzystaniem standardowych dokumentów przekazywanych w formie papierowej, w ramach usług realizowanych przez operatora pocztowego, czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez

⁴² Tj. do 8 października 2021 r.

⁴³ Elektronicznej wymianie danych, za pomocą standardowych dokumentów elektronicznych (dalej: SED) podlegają dane dotyczące m.in.: identyfikacji osoby, ustalenia miejsca zamieszkania, podlegania ustawodawstwu właściwemu, oraz pomocy w odzyskiwaniu należności w innym państwie członkowskim.

⁴⁴ Które również zgłosiły gotowość do wymiany elektronicznej w sektorze świadczeń rodzinnych.

⁴⁵ Jego zadaniem było wysyłanie i otrzymywanie drogą elektroniczną danych koniecznych do wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia podstawowego i wykonawczego.

⁴⁶ Zgodnie z decyzją Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego nr E1 z 12 czerwca 2009 r. w sprawie praktycznych porozumień dotyczących okresu przejściowego dla wymiany danych drogą elektroniczną, o której mowa w art. 4 rozporządzenia wykonawczego, sprawy rozpoczęte w ramach wymiany papierowej nie mogą zostać zakończone elektronicznie.

właściwą instytucję zagraniczną przekraczał trzy miesiące, sięgając nawet 15 miesięcy.

Wielokrotnie wymagało to ponownego wysłania do tej instytucji formularzy niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków świadczeniobiorców. Z kolei w przypadku 10 spraw prowadzonych z wykorzystaniem SED, czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi nie przekraczał dwóch-trzech miesięcy.

W przypadku 20 spraw, gdy odpowiedzi udzielała strona polska, ww. okresy oczekiwania kształtowały się analogicznie.

(akta kontroli str. 2996-3954)

1.4. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie podjęto prace legislacyjne służące przyspieszeniu załatwiania przez wojewodów spraw w ramach kszs. W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 28 lutego 2020 r. zamieszczono projekt kolejnej ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny. W trakcie konsultacji publicznych i opiniowania tego projektu, swe stanowiska zaprezentowali wojewodowie, którzy wnieśli szereg uwag do planowanych zmian, a także zaproponowali dodatkowe rozwiązania, które nie były objęte pierwotną wersją projektu. Po ich przeanalizowaniu w Ministerstwie, z części propozycji zrezygnowano, jako horyzontalnych i zmieniających zasady systemowe ustawodawstwa krajowego (m.in. z propozycji dotyczących odejścia od automatycznego uchylania decyzji gmin przez działania wojewody, wydłużenia okresów zasiłkowych i okresu świadczeniowego oraz wydłużenia terminu na załatwienie spraw przez wojewodów). W wyniku prac legislacyjnych uchwalono ustawę z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny⁴⁷, która wprowadzała szereg rozwiązań służących przyspieszeniu i uproszczeniu załatwiania przez wojewodów spraw o ustalenie praw do świadczeń w ramach kszs. Do istotnych zmian należało m.in. wprowadzenie:

- wyłącznie elektronicznej formy komunikacji⁴⁸ w postępowaniach administracyjnych pomiędzy organami właściwymi a wojewodami oraz pomiędzy wojewodami a ministrem właściwym do spraw rodziny;
- przepisów szczegółowo regulujących jak organ właściwy ma przekazywać wnioski do wojewody,
- rozwiązania, że w przypadku decyzji tymczasowych, nie będą naliczane stronom odsetki od nienależnie pobranych świadczeń, wynikających z takiej decyzji,
- możliwości zmiany przez wojewodów, z urzędu, decyzji odmawiających przyznania dodatku dyferencyjnego⁴⁹, w przypadku odmowy przyznania świadczeń za granicą lub przyznania ich w niższej wysokości,

Ponadto, doprecyzowano przepisy dotyczące m.in. przekazania wniosku do wojewody⁵⁰ oraz ustalania okresu kszs⁵¹.

Na podstawie przepisów ww. ustawy wprowadzono również rozwiązania wyłączające możliwość wniesienia ponagleń, o których mowa w art. 37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵² w sprawach o świadczenie wychowawcze realizowane przez wojewodę w związku z kszs. Zmiana ta ma spowodować zmniejszenie liczby składanych przez strony

⁴⁷ Dz. U. poz. 1162, ustawa ta co do zasady weszła w życie 13 lipca 2021 r.

⁴⁸ Za pośrednictwem systemu dziedzicznego – do czasu uruchomienia tej usługi komunikacja wojewoda - Minister odbywać się będzie tylko przez elektroniczne skrzynki podawcze.

⁴⁹ Kwota stanowiąca różnicę pomiędzy wysokością świadczeń, wypłacana w przypadku, gdy ich wysokość w państwie pierwszeństwa jest niższa od sumy świadczeń w drugim państwie uczestniczącym w koordynacji świadczenia wychowawczego (art. 68 ust. 2 rozporządzenia podstawowego).

⁵⁰ Gdy członek rodziny dziecka – a nie tylko wnioskodawcy - przebywa za granicą.

⁵¹ Możliwość ustalenia czy zastosowanie mają przepisy o kszs, również na część okresu świadczeniowego.

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

nieuzasadnionych ponagleń lub skarg do sądów administracyjnych i w ten sposób zmniejszyć obciążenia związane z ich obsługą przez urzędy wojewódzkie.

(akta kontroli str. 3955-4096)

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 21 maja 2021 r. zamieszczono projekt następnej ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Została ona przyjęta przez Sejm 17 września 2021 r., a 20 września 2021 r. jej tekst został przekazany do Senatu celem dalszego procedowania. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK prace nad ustawą nie zostały zakończone.

Projektowane regulacje wprowadzają szereg nowych rozwiązań w zakresie realizacji świadczenia wychowawczego, poprzez m.in. zmianę: organu realizującego to świadczenie - na Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sposobu składania wniosku - wyłącznie w drodze elektronicznej oraz okresu, za który dochodzi się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń – z 10 do dwóch lat. Zmianie ma ulec też instytucjonalna obsługa spraw o świadczenia wychowawcze objęte kszs. Funkcja instytucji właściwej ma być sprawowana według modelu mieszanego – do zadań ZUS będzie należało przyznawanie świadczenia 500+ podlegającego koordynacji, prowadzenie postępowań krajowych i wypłacanie świadczenia, a do zadań wojewody – prowadzenie postępowań w zakresie świadczenia wychowawczego z udziałem instytucji zagranicznych oraz w zakresie pozyskiwania świadczeń przysługujących osobom z innych państw Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej.

Przewidziano także wypłacanie świadczenia 500+ w sytuacji, w której w wyniku zastosowania art. 68 rozporządzenia podstawowego, polskie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem pierwszej kompetencji – w wysokości świadczenia w kwocie gwarantowanej wynikającej z uopp. Takie rozwiązania mają zagwarantować świadczenia dla wszystkich rodzin, w tym również pracowników migrujących, na jednakowym poziomie, powyżej minimalnego standardu wynikającego ze stosowania rozporządzeń z zakresu kszs. Zmiany te mają przyczynić się do istotnego przyspieszenia przyznawania świadczeń dla rodzin osób migrujących, z uwagi na uniknięcie przez nie długotrwałych i pracochłonnych postępowań wyjaśniających w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego i jego wysokości, prowadzonych we współpracy z zagranicznymi instytucjami właściwymi.

(akta kontroli str. 4097-4182)

W badanym okresie, w Ministerstwie wprowadzono również szereg rozwiązań informatycznych, w celu usprawnienia procesu przyznawania świadczeń w ramach kszs. W 2018 r. został wdrożony mechanizm „Gmina-Wojewoda” umożliwiający przekazywanie danych i kopi dokumentów pomiędzy organami właściwymi a wojewodami w sposób w pełni elektroniczny. Z wykorzystaniem tego mechanizmu 343 804 razy dokonano przesłania elektronicznej korespondencji do urzędów wojewódzkich a z kolei z urzędów wojewódzkich 264 257 razy przesłano taką korespondencję do organów właściwych.

Ponadto, od 2020 r. w MRIPS zrealizowano 47 zmian rozwojowych usprawniających pracę w systemie dziedzinowych jego użytkownikom z urzędów wojewódzkich, w tym:

- zmianę, która zapewniała dostosowanie działania systemów do zmian we wzorach SED wersji 4.1.0, 4.2.0 oraz zapewnienie ich elektronicznej obsługi (zmiany wprowadzone przez Komisję Europejską);
- zmiany funkcjonalne (46 zmian), które spowodowały znaczne usprawnienia w pracy użytkowników w systemie dziedzinowym, w szczególności:

- a) wprowadzono elektroniczną (automatyczną) synchronizację adresów do korespondencji elektronicznej w ramach EESSI;
- b) zintegrowano oprogramowanie do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych na poziomie instytucji realizujących kszs, z oprogramowaniem w urzędach wojewódzkich, co miało na celu elektroniczną wymianę danych i dokumentów pomiędzy nimi;
- c) stworzono usługę udostępniania danych on-line (w trybie synchronicznym) w zakresie informacji dotyczącej wypełniania przez dziecko obowiązku szkolnego wraz z nazwą szkoły, do której uczęszcza lub uczęszczało;
- d) umożliwiono ponowne użycie danych wprowadzonych już do systemu (autouzupelnianie, kopiowanie danych osób pomiędzy formularzami, podpowiadanie danych);
- e) zapewniono automatyczną selekcję spraw z wykorzystaniem usługi udostępnianej w ramach Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego („Emp@tia”), co pozwalało na szybkie wskazanie spraw do niezwłocznego rozpatrzenia oraz spraw wymagających dodatkowych ustaleń.

(akta kontroli str. 1693-1694)

W badanym okresie Minister współpracowała z organami właściwymi i wojewodami w zakresie kszs, sporządzając bez zbędnej zwłoki informacje i wyjaśnienia w kwestiach stosowania przepisów unijnych oraz krajowych przy ustalaniu prawa do świadczenia 500+. W tym okresie udzielono 159 wyjaśnień i zapytań na zgłoszone problemy i wątpliwości związane z prawidłowym stosowaniem przepisów prawa, w głównej mierze organom właściwym.

(akta kontroli str. 2572-2994)

1.5. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) zadania związane z kszs realizowało średniorocznie 24 pracowników Departamentu, z których średniorocznie 13 wykonywało zadania z zakresu koordynacji w obszarze świadczeń wychowawczych. Staż pracy związany z realizacją zadań w ramach kszs wynosił od dwóch do 17 lat. Analiza dokumentacji dotyczącej sześciu z ww. 13 pracowników zajmujących się realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs⁵³ wykazała, że osoby te posiadały wymagane na danym stanowisku pracy kwalifikacje, w tym znajomość przepisów unijnych oraz uopp. Zapewniono im możliwość podnoszenia kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach.

(akta kontroli str. 2162-2163)

1.6. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) w Ministerstwie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego w zakresie realizacji zadań Ministra w sprawach unijnej kszs w obszarze świadczeń rodzinnych i wychowawczych. Przyjęte na te lata plany audytu wewnętrznego nie przewidywały działań audytowych w tym obszarze, w wyniku dokonanej analizy ryzyka obszarów działalności Ministerstwa. Problematyka ta nie była również przedmiotem kontroli wewnętrznej i zewnętrznej przeprowadzanej w ww. okresie.

(akta kontroli str. 1701-1729)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie i realizację zadań Ministra z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały unijne przepisy o kszs.

⁵³ Dobór próby dokonany został celowo (jako kryterium przyjęto datę zatrudnienia po 1 stycznia 2018 r.).

Zapewniono środki finansowe oraz wsparcie merytoryczne dla wdrożenia ww. zadań w związku z ich przejęciem przez wojewodów od marszałków województw, co skutkowało stopniową likwidacją powstałych wcześniej zaległości. Podjęto skuteczne działania organizacyjne, informatyczne i legislacyjne w celu wprowadzenia rozwiązań usprawniających realizację kszs. Rzetelnie wykonywano zadania instytucji łącznikowej i władzy właściwej, podejmując skuteczne interwencje w instytucjach łącznikowych innych państw. Sprawnie przystąpiono do elektronicznej wymiany informacji w ramach systemu EESSI, co przyczyniło się do skrócenia i uproszczenia procedur postępowania oraz szybszego rozpoznawania wniosków dotyczących ustalenia prawa do świadczenia 500+ objętego kszs. Aktywnie współpracowano z organami właściwymi i wojewodami, udzielając im niezbędnego wsparcia.

OBSZAR

2. Nadzór merytoryczny nad realizacją przez wojewodów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego

Opis stanu faktycznego

2.1. Po przejęciu zadania przez wojewodów, ze względów organizacyjnych, na podstawie przepisów przejściowych⁵⁴, do 31 grudnia 2018 r. organami wyższego stopnia w stosunku do wojewodów, prowadzących postępowanie w sprawach dotyczących świadczeń wychowawczych realizowanych w związku z kszs, pozostawały samorządowe kolegia odwoławcze⁵⁵. Minister przejęła zadania związane z wydawaniem decyzji odwoławczych w sprawach z wniosków o świadczenia wychowawcze złożonych po 1 stycznia 2019 r., realizowanych w związku z ww. koordynacją.

W latach 2019 – 2021 (I półrocze) wojewodowie wydali 180 851 decyzji w sprawie świadczeń wychowawczych w związku z kszs. W tym okresie, do Ministerstwa wpłynęło 858 odwołań od ww. decyzji na łączną kwotę świadczeń 4 410,8 tys. zł⁵⁶. W badanym okresie w Ministerstwie rozpatrzono 784 odwołania na łączną kwotę świadczeń 4 205,6 tys. zł, co stanowiło 91,4% wszystkich ww. spraw prowadzonych w postępowaniu odwoławczym. Na skutek 196 odwołań (tj. 25%), uchylono zaskarżoną decyzję, z czego w 67 przypadkach przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia wojewodom z uwagi na wydanie decyzji z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Badanie 30 postępowań odwoławczych⁵⁷ dotyczących decyzji wojewodów w przedmiocie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego objętego kszs wykazało, że w 25 z ww. postępowań sprawy załatwiono w miesięcznym terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. W przypadku pięciu postępowań, poinformowano strony postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie, wskazując m.in. nowy termin ich załatwienia, stosownie do wymogów art. 36 § 1 Kpa. W dziewięciu przypadkach Minister utrzymała w mocy zaskarżone decyzje wojewodów w sprawie odmowy przyznania świadczenia wychowawczego w formie dodatku dyferencyjnego a w kolejnych dziewięciu uchylła zaskarżone decyzje w sprawie odmowy przyznania świadczenia 500+ albo świadczenia wychowawczego w formie dodatku dyferencyjnego i przekazała te sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną ich uchylecia było m.in. niewyjaśnienie całokształtu stanu faktycznego sprawy albo

⁵⁴ Art. 24 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r.

⁵⁵ W sprawach z wniosków o świadczenia wychowawcze złożonych przed dniem 1 stycznia 2019 r.

⁵⁶ Najwięcej w 2019 r. - 484 odwołań na łączną kwotę świadczeń 2 831,7 tys. zł.

⁵⁷ W tym 20 postępowań, w których Minister uchylła decyzje wojewodów oraz 10, w których decyzji takich nie uchylili.

dokonanie jego nieprawidłowej oceny. W pozostałych przypadkach Minister uchylła zaskarżone decyzje wojewodów i przyznała prawo do świadczenia wychowawczego albo przyznała to świadczenie w formie dodatku dyferencyjnego. Uchylenie tych decyzji wynikało m.in. z nieustalenia przez wojewodów ww. dodatku, pomimo że wartość świadczenia w kraju pierwszeństwa była niższa niż w Polsce, przy zastosowaniu właściwego kursu wymiany walut, niezbędnego dla celów ustalenia wysokości świadczeń.

(akta kontroli str. 801-1547)

Sprawdzono również 10 postępowań odwoławczych od decyzji wojewodów w sprawach zwrotu nienależnie pobranego świadczenia 500+ objętego kszs. Stwierdzono, że również te odwołania rozpatrzono w miesięcznym terminie. W pięciu przypadkach Minister utrzymała w mocy zaskarżone decyzje wojewodów. W dwóch przypadkach Minister uchylła zaskarżone decyzje i przekazała sprawy do ponownego rozpatrzenia, w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W dwóch kolejnych przypadkach, uchylła zaskarżone decyzje i orzekła o ustaleniu nienależnie pobranego świadczenia, bez naliczenia odsetek z uwagi na błędne działanie organu przyznającego świadczenie, zgodnie z art. 25 ust. 3 uopp. W ostatnim przypadku Minister uchylła zaskarżoną decyzję i umorzyła postępowanie w I instancji jako prowadzone przedwcześnie.

(akta kontroli str. 1730-2098, 4351-4353)

W badanym okresie, spośród 784 decyzji wydanych⁵⁸ w postępowaniu odwoławczym w sprawach z zakresu świadczeń wychowawczych w związku z kszs, 30 z nich zaskarżono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA). Na koniec I półrocza 2021 r. sąd ten rozpoznał 12 skarg, z tego dwie zostały uwzględnione, a pozostałe 10 oddalone. W jednym przypadku odmowy przyznania prawa do świadczenia wychowawczego i w jednym przypadku odmowy przyznania dodatku dyferencyjnego, WSA uchylił zaskarżone decyzje Ministra oraz decyzje Wojewody Podkarpackiego i Wojewody Kujawsko – Pomorskiego. W uzasadnieniach wyroków WSA wskazał, że organy te przede wszystkim dokonały błędnego założenia co do statusu biologicznego ojca dziecka, jako członka rodziny w rozumieniu przepisu art. 1 lit. i rozporządzenia podstawowego, co naruszało przepisy prawa w stopniu skutkującym uchyceniem ww. decyzji.

(akta kontroli str. 2099-2157)

Z dniem 1 stycznia 2019 r. Minister przejęła również zadania związane z wydawaniem postanowień jako organ II instancji w sprawach ponagleń, o których mowa w art. 37 Kpa. W latach 2019 – 2021 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 8 507 ponagleń w sprawach z wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego, z czego najwięcej w 2020 r. – 5 595, a w I półroczu 2021 – 2 154. Stanowiło to znaczne obciążenie dla funkcjonowania Departamentu, nieplanowane w pierwotnych założeniach przy przenoszeniu zadań. Badaniem objęto 50 spraw prowadzonych w związku ze wniesionymi ponagleniami i ustalono, że w 30 sprawach (60%) uznano zasadność ponaglenia i wydano postanowienia o dopuszczeniu przez wojewodów do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, ale bez rażącego naruszenia prawa. Każdorazowo w tych przypadkach zarządzano wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych ww. bezczynności lub przewlekłości. W siedmiu przypadkach nie dochowano terminu na rozpatrzenie ponaglenia⁵⁹. W 86% rozstrzygnięć wskazujących o dopuszczeniu do

⁵⁸ Jako organu II instancji w sprawach świadczeń wychowawczych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

⁵⁹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, nie wyznaczano wojewodom terminu do załatwienia sprawy, w związku z zakończeniem tych spraw przed wydaniem postanowień o zasadności ponagleń. Ustalono bowiem, że na skutek wniesienia ponaglenia wojewodowie w 96% spraw (29) podjęli czynności zmierzające do rozpatrzenia wniosków w sprawie przyznania świadczenia, z czego w 26 sprawach wydano decyzję albo informację rozstrzygającą uprawnienie do świadczeń⁶⁰ a w pozostałych trzech sprawach przekazano wniosek do zagranicznej instytucji właściwej w związku z ustaleniem, iż zastosowanie mają przepisy o kszs.

(akta kontroli str. 4354-4697)

W sześciu sprawach (12%) natomiast uznano ponaglenie za bezzasadne, gdyż termin do załatwienia spraw nie został przekroczony. Pomimo tego, na skutek wniesienia ponaglenia wojewodowie w 83% ww. spraw podjęli czynności zmierzające do rozpatrzenia wniosków w sprawie przyznania świadczenia, z czego w dwóch sprawach wydano decyzję albo informację rozstrzygającą uprawnienie do świadczeń a w pozostałych trzech sprawach przekazano wniosek do zagranicznej instytucji właściwej w związku z ustaleniem, iż zastosowanie mają przepisy o kszs.

(akta kontroli str. 4354-4396)

W pozostałych przypadkach m.in. pozostawiono ponaglenia bez rozpoznania z powodu niezpełnienia braków formalnych, albo przekazano do samorządowego kolegium odwoławczego celem rozpatrzenia według właściwości, na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r.

(akta kontroli str. 4396-4452)

2.2. W latach 2019 – 2021 (I półrocze) do Ministra wniesiono 429 skarg na działalność wojewodów w zakresie realizacji świadczeń wychowawczych w związku z kszs. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa, właściwą komórką w tych sprawach był Departament. Sprawdzeniem objęto 20 postępowań związanych z rozpatrywaniem skarg na działalność wojewodów w ww. zakresie. Badane skargi zostały wniesione na skutek przewlekłego załatwiania spraw oraz zaniedbań lub nienależytego wykonywania zadań przez pracowników urzędów wojewódzkich w rozumieniu art. 227 Kpa. We wszystkich przypadkach rozpatrywano skargi w miesięcznym terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa.

Każdorazowo w celu rozpatrzenia skargi zwracano się do wojewodów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień, zgodnie z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶¹. W wyniku skierowania z Departamentu, w trybie nadzoru, pism do urzędów wojewódzkich w sprawie odniesienia się i udzielenia wyjaśnień w zakresie przedmiotu skargi, w 11 sprawach (tj. 55%) wojewodowie wydali decyzję albo informację rozstrzygającą uprawnienie do świadczeń a w trzech sprawach podjęto czynności zmierzające do rozpatrzenia wniosków w sprawie przyznania świadczenia. W pozostałych sprawach dotyczących jednego z urzędów wojewódzkich wnioski o ustalenie prawa do świadczeń nie zostały rozpatrzone a powodem wydłużonego okresu oczekiwania na wydanie decyzji była konieczność załatwiania spraw według kolejności przyjętej w danym urzędzie wojewódzkim. W tych sprawach wojewodowie zobowiązali się do podjęcia działań w celu zwiększenia obsady kadrowej, mającego przyczynić się do efektywniejszej pracy i skrócenia czasu oczekiwania na załatwienie spraw.

⁶⁰ Ustawą zmieniającą z 2019 r. dodano art. 13a uopp, w myśl którego, przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji, wymaga jej natomiast odmowa przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenie lub zmiana prawa do tego świadczenia oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (ust. 1).

⁶¹ Dz. U. nr 5 poz. 46.

(akta kontroli str. 2175-2378)

W okresie objętym kontrolą, Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD), dwukrotnie zwracał się do Ministra⁶² o dokonanie kompleksowej analizy problemu długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs i podjęcie działań zmierzających do należytego informowania obywateli o etapie na jakim znajdują się ich sprawy, przy jednoczesnym usprawnieniu rozpoznawania złożonych wniosków oraz trybu wypłat świadczeń. W zgłoszeniach wpływających do Biura RPD wskazywano na przewlekłość postępowań oraz trudności w uzyskaniu informacji z urzędów wojewódzkich o terminie rozpoznania wniosku i etapie prowadzonego postępowania. Z analiz interwencji RPD w sprawach indywidualnych, wynikało, że wojewodowie nie nadążają rozpatrywać spraw, które zostały przekazane od marszałków województw i nie są w stanie podać przewidywanego terminu wydania decyzji - co było spowodowane brakami kadrowymi - a przejęcie przez wojewodów zadania obliczone na poprawę sprawności prowadzonych postępowań nie rozwiązało trudnej sytuacji.

(akta kontroli str. 2379-2386, 2396-2420)

Na problemy związane z długotrwałymi postępowaniami w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego unijnymi przepisami o kszs, wskazywał, również dwukrotnie, Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w wystąpieniach do Ministra⁶³, wnosząc o podjęcie stosownych działań, zmierzających do usprawnienia trybu wypłaty świadczeń o charakterze rodzinnym, objętych kszs.

W odpowiedzi na wystąpienia ww. organów, Minister poinformowała o przedsięwzięciach podjętych w celu usunięcia tych zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz o podejmowanych na bieżąco działaniach zaradczych (w tym informatycznych), mających na celu dalsze podnoszenie efektywności realizacji zadania przez wojewodów. Podkreśliła również, że ponownie zwrócono wojewodom uwagę na konieczność skutecznego i rzetelnego informowania obywateli o stanie ich spraw oraz o konieczności informowania wnioskodawców o możliwości ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń przez wojewodę, zwłaszcza w sytuacjach, gdy opóźnienie wynikało z konieczności oczekiwania na stanowisko instytucji zagranicznych⁶⁴.

(akta kontroli str. 2387-2395, 2424-2439)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, RPO czternastokrotnie zwracał się do Ministra o zajęcie stanowiska w indywidualnych sprawach dotyczących postępowań o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs. Każdorazowo Departament prezentował stanowisko dotyczące kwestii poruszanych w ww. sprawach, dokonując ustaleń i udzielając wyjaśnień w zakresie ich stanu faktycznego.

W tym okresie do Ministerstwa kierowano również liczne interwencje senatorskie i poselskie, dotyczące indywidualnych postępowań o ustalenie prawa do świadczenia 500+ objętego kszs oraz interpelacje poselskie w zakresie realizacji przez wojewodów przedmiotowych zadań. We wszystkich przypadkach których dotyczyły interwencje podjęto działania mające na celu wyjaśnienie stanu poszczególnych postępowań oraz udzielono odpowiedzi na ww. interpelacje.

(akta kontroli str. 2440-2874)

⁶² 16 kwietnia 2018 r. i 7 sierpnia 2020 r.

⁶³ Z 19 marca 2018 r. 15 stycznia 2019 r. i 25 marca 2020 r.

⁶⁴ W takich przypadkach interesy wnioskodawców są zabezpieczone, a świadczenia dla dzieci wypłaca instytucja polska, do czasu uzyskania wiążących informacji z zagranicy.

2.3. Wraz z początkiem 2018 r. w Ministerstwie wprowadzono bieżący monitoring postępów w realizacji przekazanych przez marszałków spraw, weryfikując jednocześnie otrzymane dane. Urzędy wojewódzkie przekazywały comiesięczne sprawozdania⁶⁵ zawierające informacje w zakresie przejętych spraw i wniosków, które wpłynęły do wojewody w danym miesiącu kalendarzowym, według stanu na jego ostatni dzień a także o liczbie wydanych decyzji, w tym dotyczących kszs. Dodatkowo, przekazywano do Ministerstwa cotygodniowe informacje statystycznej w zakresie liczby decyzji dotyczących wyłącznie kszs. W maju 2018 r. wprowadzono również szczegółowy monitoring spraw z zakresu kszs w formie zautomatyzowanego przekazywania danych za pomocą systemów dziedzinowych i Centralnej Aplikacji Statystycznej.

(akta kontroli str. 4948-5123)

W kwietniu 2018 r. wojewodowie opracowali programy naprawcze zawierające propozycje wdrożenia działań usprawniających funkcjonowanie wydziałów odpowiadających za realizację przedmiotowego zadania, które wraz z harmonogramem działań zostały przekazane do MRiPS. Dokonana w Ministerstwie analiza statystyczna przedstawiająca postępy w I półroczu 2018 r. w prowadzeniu postępowań przejętych od marszałków województw wykazała (poza kilkoma wyjątkami) niepełną realizację zaproponowanych przez wojewodów planów naprawczych. W tym okresie zakończono 33% postępowań przejętych od marszałków województw a 67% wniosków pozostało do rozpatrzenia (76 012). W związku z tym Minister zwróciła się do wojewodów o zintensyfikowanie prac, aby, w miarę możliwości, napływające wnioski o świadczenia wychowawcze na zbliżające się okresy zasiłkowe nie tworzyły nowych zaległości i nie oczekiwały zbyt długo na rozpatrzenie.

(akta kontroli str. 4900-4947)

W ramach prowadzonego na bieżąco monitoringu realizacji spraw przejętych od marszałków województw w MRiPS w 2018 r. zidentyfikowano praktykę niektórych urzędów wojewódzkich prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w sprawach nowych, na bieżąco wpływających, zamiast w sprawach zaległych, które oczekiwały na rozstrzygnięcie. Zgodnie z wytycznymi Ministra, w pierwszej kolejności należało rozpatrywać sprawy zaległe, o ile to możliwe ze wszystkich okresów zasiłkowych. W czerwcu 2018 r. z Departamentu, skierowano do wojewodów zalecenia wynikające z ww. wytycznych⁶⁶, aby przejęte od marszałków województw wnioski rozpatrywano w pierwszej kolejności, w miarę możliwości w tzw. zespołach rodzinnych – od zaległych do bieżących okresów zasiłkowych. Ponadto, podsekretarz stanu w MRiPS w październiku 2018 r. w piśmie skierowanym do dyrektorów generalnych⁶⁷ zwrócił się o ich bezpośrednie zaangażowanie w realizację ww. zadania, co miało przyczynić się do szybszego zakończenia zaległych, przejętych od marszałków spraw i umożliwić bieżącą pracę w ramach wniosków składanych przez rodziny na obecnie trwający okres zasiłkowy.

W wyniku prowadzonego stałego monitoringu realizacji spraw przejętych od marszałków województw – w wypadku uznania niewystarczającej efektywności wydawania decyzji z zakresu świadczenia wychowawczego – zwracano się do wojewodów o podjęcie działań celem jak najszybszego polepszenia sytuacji i efektywności wykonywanego zadania oraz zniwelowania zaległości.

(akta kontroli str. 4878-4899)

⁶⁵ Do piątego dnia każdego miesiąca, następującego po miesiącu, którego dotyczy sprawozdanie.

⁶⁶ Pismo nr DSZ.III.5440.61.2018.KD z 18 czerwca 2018 r.

⁶⁷ Pismo nr DSZ.III.5440.97.2018.KD z 22 października 2018 r.

W kolejnych latach programy naprawcze były przez wojewodów aktualizowane, w celu skorygowania przewidywanych terminów usunięcia zaległości w załatwianiu spraw przejętych od marszałków województw oraz wniosków które wpłynęły po 1 stycznia 2018 r. W związku ze znaczną liczbą skarg i ponagieł jakie wpłynęły do Ministerstwa w 2019 r. w sprawach o świadczenie wychowawcze objęte kszs, podsekretarz stanu w MRiPS, zwracał się do wojewodów o niezwłoczne podjęcie działań naprawczych oraz wyjaśnienie przyczyn powstałych nieprawidłowości, wskazując jednocześnie na uprzednio określone w programach naprawczych terminy zakończenia spraw. Podkreślił, że problemy w zakresie rozpatrywania spraw, wpływają bardzo niekorzystnie na wizerunek realizacji rządowego programu Rodzina 500+ i powodują negatywny oddźwięk społeczny.

(akta kontroli str. 4834-4849)

W maju 2019 r. z Departamentu zwrócono się do wojewodów o przesłanie danych⁶⁸ dotyczących liczby zrealizowanych i zaległych spraw z zakresu kszs dotyczących świadczenia wychowawczego, w celu sprawdzenia stopnia realizacji zadania oraz potwierdzenia danych przekazywanych w ramach monitoringu spraw. Z analizy tych danych wynikało usunięcie zaległości w kilku kolejnych urzędach wojewódzkich. W związku z tym, do pozostałych wojewodów zwrócono się o podjęcie niezbędnych działań i zaktualizowanie planów naprawczych oraz przekazanie informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 4788-4833)

W ramach na bieżąco prowadzonego przez MRiPS monitoringu realizacji ww. zadania stwierdzono, że w 2020 r. w dalszym ciągu występowały zaległości w realizacji spraw, które wpłynęły bezpośrednio do urzędów wojewódzkich (po 1 stycznia 2018 r.). W związku z tym po raz kolejny zwrócono się do wojewodów o pilne przekazanie informacji dotyczących przyczyn powstawania zaległości oraz przeszkód, które utrudniały sprawną realizację zadania⁶⁹.

(akta kontroli str. 4744-4787)

Według danych raportowanych przez urzędy wojewódzkie, w 2020 r. wpłynęło łącznie 122 768 wniosków o ustalenia prawa do świadczenia 500+, tj. o 76% mniej niż w 2019 r. W tym okresie wydano łącznie 182 056 rozstrzygnięć w sprawie świadczenia wychowawczego i w porównaniu do 2019 r. nastąpił w tym zakresie nieznaczny wzrost (o 0,3%)⁷⁰. Z kolei ze spraw przejętych od marszałków województw na koniec 2020 r. pozostało do rozpatrzenia 3 992 (tj. 3,4%), w siedmiu województwach. Mając na uwadze plany naprawcze, sporządzone w tych siedmiu województwach stwierdzono, że terminy zakończenia spraw (najpóźniej do końca 2020 r.) nie zostały dotrzymane, pomimo znaczącego spadku liczby spraw wpływających do urzędów wojewódzkich w 2020 r.

Na koniec 2020 r., pozostawało również do rozpatrzenia 29 785 zaległych wniosków, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich po 1 stycznia 2018 r.⁷¹, najwięcej w województwie dolnośląskim (19%), wielkopolskim (17%), pomorskim (15%) oraz śląskim (12%). Ponadto na rozpatrzenie oczekiwało 30 000 wniosków z okresu świadczeniowego 2019-2021.

(akta kontroli str. 4730-4743)

W marcu 2021 r. sekretarz stanu w MRiPS raz jeszcze zwróciła wojewodom uwagę na konieczność natychmiastowego podjęcia działań mających na celu

⁶⁸ Według stanu na dzień 31 marca 2019 r.

⁶⁹ Pismo nr DSZ-III.5320.13.2020.KD z 20 lutego 2020 r.

⁷⁰ W 2019 r. wydano 181 445 rozstrzygnięć.

⁷¹ Dotyczących okresów świadczeniowych: 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019.

przeciwdziałanie powstawaniu nowych zaległości, jak najszybsze zakończenie spraw oczekujących i bieżące rozpatrywanie wpływających wniosków, mając na uwadze rozpoczynający się z dniem 1 czerwca 2021 r. nowy okres świadczeniowy 500+. Wskazała, że w kilku województwach dotychczas nie udało się w pełni zniwelować przejętych zaległości, a wnioski wpływające na bieżąco stanowczo zbyt długo oczekują na rozpatrzenie. W celu ostatecznego zlikwidowania zaległości, w Ministerstwie zadeklarowano wsparcie zarówno w kwestiach merytorycznych i związanych ze współpracą z instytucjami zagranicznymi, jak również w problemach dotyczących rozwoju systemu dziedzinowego do obsługi realizacji świadczeń

W związku z wielokrotnie aktualizowanymi przez wojewodów planami naprawczymi, w zakresie planowanych terminów zakończenia spraw przejętych od marszałków województw, w maju 2021 r.⁷² sekretarz stanu w MRiPS zwróciła się do pięciu wojewodów⁷³ o potwierdzenie dotrzymania założonego terminu albo wskazanie ostatecznego terminu zakończenia wszystkich przejętych spraw. W pozostałych bowiem województwach do końca kwietnia 2021 r. wszystkie sprawy zaległe przekazane przez marszałka województwa zostały rozpatrzone. W MRiPS, jako instytucji łącznikowej, ponownie zadeklarowano wojewodom wsparcie w przypadku niemożności zakończenia sprawy z powodu braku odpowiedzi z instytucji zagranicznej. Z czterech urzędów wojewódzkich⁷⁴ przekazano informację o ostatecznym terminie rozpatrzenia zaległych wniosków - na koniec czerwca⁷⁵, sierpnia⁷⁶ albo grudnia 2021 r.⁷⁷

(akta kontroli str. 4850-4877)

W latach 2018-2021 (I półrocze), w Ministerstwie organizowano cykliczne spotkania⁷⁸ z dyrektorami generalnymi urzędów wojewódzkich i dyrektorami wydziałów w tych urzędach⁷⁹, odpowiadającymi za realizację zadania kszs. Na spotkaniach omawiano kwestie zakończenia spraw przejętych od marszałków województw oraz realizacji zaległych i bieżących wniosków o świadczenia 500+, jak również zmian legislacyjnych, zaproponowanych przez wojewodów, mających na celu usprawnienie pracy. Spotkania te poświęcone były także systemom informatycznym wykorzystywanym przy realizacji przedmiotowego zadania oraz wymianie dobrych praktyk.

(akta kontroli str. 4698-4729)

Na podstawie raportów przekazywanych przez urzędy wojewódzkie, ustalono, że według stanu na 30 czerwca 2021 r. ze spraw przejętych od marszałków województwa pozostało do rozpatrzenia 1 181 z zakresu świadczenia wychowawczego dotyczącego kszs (1,0%), z czego najwięcej przez wojewodę: dolnośląskiego – 715 (8,7%), wielkopolskiego⁸⁰ - 360 (3,9%) oraz kujawsko-pomorskiego – 88 spraw (1,5%).

Ponadto, na koniec 30 czerwca 2021 r., pozostawało do rozpatrzenia 50 275 zaległych wniosków, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich po 1 stycznia 2018 r.⁸¹, najwięcej w województwie dolnośląskim (21%), wielkopolskim i pomorskim (po 17%) oraz śląskim i kujawsko-pomorskim (po 10%)

⁷² Pismo nr DSZ-III.5320.28.2021.KD z 4 maja 2021 r.

⁷³ Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Małopolskiego, Pomorskiego i Wielkopolskiego.

⁷⁴ Z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie przekazano informacji o przewidywanym terminie zakończenia zaległych spraw.

⁷⁵ Wielkopolski oraz Pomorski Urząd Wojewódzki.

⁷⁶ Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki.

⁷⁷ Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

⁷⁸ Od marca 2020 r. w formie videokonferencji, będącej kontynuacją cyklicznych spotkań w MRiPS.

⁷⁹ Wydziały polityki społecznej albo wydziały koordynacji świadczeń społecznych.

⁸⁰ Nie dotrzymano zadeklarowanego terminu zakończenia wszystkich przejętych spraw.

⁸¹ Dotyczących okresów świadczeniowych 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, 2019/2021.

Natomiast w I półroczu 2021 r. do urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie 133 552 nowych wniosków o ustalenie świadczenia 500+⁸², a wydano łącznie 66 710 rozstrzygnięć, tj. dotyczących 50% ww. wniosków.

(akta kontroli str. 5124-5208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spośród 50 zbadanych spraw, w siedmiu⁸³ rozpatrzono wniesione ponaglenia na beczynność lub przewlekłość prowadzonego przez właściwego wojewodę postępowania dotyczącego kszs w zakresie świadczenia wychowawczego, nie dochowując siedmiodniowego terminu na jego rozpatrzenie, o którym mowa w art. 37 § 5 Kpa. Opóźnienia w rozpatrywaniu tych ponagleń wyniosły od dwóch do 44 dni. Dyrektor Biura Audytu i Kontroli potwierdził ww. opóźnienia, zaznaczając jednocześnie, że wniesienie ponagleń do Ministra skutkowało niezwłocznym rozstrzygnięciem sprawy przez właściwego wojewodę albo nadaniem sprawie biegu.

(akta kontroli str. 4452-4501, 5210-5212)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia nadzór merytoryczny Ministra nad realizacją przez wojewodów kszs w zakresie świadczenia wychowawczego. Terminowo rozpatrywano odwołania od decyzji wojewodów w sprawach związanych z ustaleniem prawa do świadczenia 500+ a także skargi na ich działalność, co sprzyjało ochronie interesów beneficjentów tego świadczenia. Rzetelne i na bieżąco monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przez wojewodów, systematycznie weryfikując wykonanie opracowanych przez nich programów naprawczych, mających na celu likwidację opóźnień w załatwianiu przedmiotowych spraw. Na skutek tych działań, po upływie 3,5 roku realizacji zadania przez wojewodów udało się zniwelować 99% przejętych zaległości. Minister podejmowała rzetelne działania w reakcji na problemy dotyczące długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs, zgłaszane przez inne organy oraz parlamentarzystów. Stwierdzone przypadki nieterminowego rozpatrywania ponagleń nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków w zakresie nieterminowego rozpatrywania ponagleń w sprawach świadczeń wychowawczych objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

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

⁸² Na okres świadczeniowy 2021/2022.

⁸³ DSZV.5321.1514.2020.MD, DSZV.5321.1630.2020.MK, DSZV.5321.2705.2020.BC, V.5321.2.1088.2021.BC, DSZ-V.5321.2.1634.2021.BC, DSZ-V.5321.2.1328.2021.MK, DSZ-V.5321.2.1328.2021.MK.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 15 października 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis