



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.02.2021

Pan
Michał Zieliński
Wojewoda Wielkopolski
Wielkopolski Urząd Wojewódzki
w Poznaniu
al. Niepodległości 16/18
61-713 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.209.2021
Komisji Rozstrzygającej z dnia 30 listopada 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wielkopolski Urząd Wojewódzki, al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań (dalej: Urząd albo WUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Zieliński, Wojewoda Wielkopolski, od 29 stycznia 2021 r. (dalej: Wojewoda ¹) W okresie objętym kontrolą Wojewodą Wielkopolskim poprzednio był Zbigniew Hoffmann (od 8 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.) oraz Łukasz Mikołajczyk (od 25 listopada 2019 r. do 15 grudnia 2020 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie zadań wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.2. Wypełnianie obowiązków przez wojewodów w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym decyzji, dotyczących świadczenia wychowawczego 500+.3. Podejmowanie przez wojewodów działań w związku z pełnieniem przez nich funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.4. Nadzór i monitorowanie zadania związanego z realizacją świadczeń wychowawczych przez organy właściwe.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do 8 października ²)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sylwia Zakrzewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/114/2021 z 18 maja 2021 r.2. Przemysław Grad, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/80/2021 z 18 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Skrót ten dotyczy również poprzednich osób zajmujących to stanowisko w okresie objętym kontrolą.

² Z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres, dalej także: badany okres, kontrolowany okres.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie należycie przygotowano i wdrożono zadania z zakresu świadczenia wychowawczego (dalej także: świadczenie 500+), w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁵ (dalej: kszs). Podejmowane działania mające na celu dostosowanie stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb, m.in. na skutek znacznej rotacji kadr, nie pozwoliły jednak na załatwienie wszystkich spraw przejętych od Marszałka Województwa Wielkopolskiego (dalej: Marszałek), przy jednoczesnym rozpatrywaniu wpływających wniosków. Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs posiadały wymagane kwalifikacje zawodowe, a prowadzone szkolenia zapewniały możliwość ich podnoszenia. Nie we wszystkich przypadkach prawidłowo jednak udokumentowano zaznajomienie się przez pracowników Wydziału Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego⁶ (dalej: Wydział) z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy. Środki na realizację zadania związanego z kszs wydatkowano celowo i adekwatnie do potrzeb związanych z jego przejęciem.

Wojewoda podjął działania zmierzające do załatwienia spraw przejętych od Marszałka, co w 96,1 % nastąpiło do końca I półrocza 2021 r., a liczba rozpatrzonych wniosków - w tym także tych wpływających do Urzędu - corocznie wzrastała. W WUW prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia. Prawo do świadczenia 500+ ustalano we właściwej wysokości, na podstawie kompletu wymaganych dokumentów. Decyzje w tym przedmiocie zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷. W 83,3% zbadanych spraw dopuszczono się jednak zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezakończonym w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. Na wystąpienie tej nieprawidłowości wpłynęły m.in. znaczne liczby przejętych spraw oraz nowych wniosków o udzielenie świadczenia wychowawczego.

Prawidłowo ustalano wysokość należności głównej i okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. Zwrot należności od dłużników był należycie monitorowany, jednak nie dokonywano tego w stosunku do wpływu dochodów z ww. tytułu odprowadzanych przez gminy na rachunek Wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30. W sytuacji uchylania się zobowiązanych od zwrotu ww. należności podejmowano właściwe działania w celu zastosowania środków egzekucyjnych, jednak w 15,9% zbadanych spraw nastąpiło to z nieuzasadnionym opóźnieniem. Opóźnienie takie wystąpiło też w jednej z ponownie prowadzonych spraw dotyczących nienależnie pobranego świadczenia.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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).

⁶ Zarządzenie Wojewody Nr 527/17 z 7 listopada 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu WUW (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 7817).

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

Rozstrzygnięcia dotyczące ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń podejmowano po zweryfikowaniu wystąpienia szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz zgodnie z przyjętą w Wydziale procedurą.

Podejmowano systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem i organami właściwymi⁸, co sprzyjało prawidłowemu ustalaniu prawa do tego świadczenia. Egzekwowano od organów właściwych rzetelne, w tym terminowe, sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Prawidłowo też przekazywano ww. sprawozdania sporządzane przez Wojewodę. Wpływające do Urzędu skargi dotyczące przedmiotowej materii, załatwiano zgodnie z przepisami Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie zadań wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie przepisów ustawy z 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin¹⁰, z dniem 1 stycznia 2018 r. Wojewoda przejął zadania Marszałka z zakresu świadczenia wychowawczego w sprawach dotyczących kszs. W związku z przejściem ww. zadań w Urzędzie utworzono Wydział, którego regulamin organizacyjny ustalono 30 maja 2018 r.¹¹ W ramach Wydziału funkcjonowały m.in. Oddział Koordynacji Świadczeń, Oddział Ustalania Upoważnień do Świadczeń do dnia 30 października 2019 r., a od 31 października 2019 r. dwa Oddziały Ustalania Upoważnień do Świadczeń i Oddział Nienależnie Pobranych Świadczeń (do 4 lutego 2019 r. Dział Spraw Organizacyjnych i Nienależnie Pobranych Świadczeń), odpowiedzialne za realizację spraw związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs.

Do zadań ww. Oddziałów należały w szczególności:

- formalna weryfikacja wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych i wychowawczego, przekazywanych przez organy uprawnione i prowadzenie w tym zakresie współpracy z gminami,
- ustalanie ram czasowych koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczego do wniosków przekazywanych przez organy właściwe, przygotowywanie projektów decyzji administracyjnych w zakresie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego (do 4 lutego 2019 r.),
- ustalanie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs (od 5 lutego 2019 r.),

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1428, dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.

¹¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego WUW nr 19/18 w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Wydziałowi (ze zm.)

- ustalanie pierwszeństwa ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczeń (od 5 lutego 2019 r.),
- potwierdzanie formularzy oraz sporządzanie standardowych dokumentów elektronicznych z serii F w przypadku osób ubiegających się o świadczenia rodzinne na terenie państwa członkowskich Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii,
- współpraca z instytucjami właściwymi¹² i łącznikowymi¹³ ww. państw w zakresie wymiany informacji w przypadku osób przemieszczających się w granicach tych państw i ubiegających się w tych państwach o świadczenia rodzinne,
- sporządzanie zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań Wojewody z zakresu świadczeń rodzinnych i wychowawczego oraz ich przekazywanie do Ministra,
- prowadzenie postępowań związanych z odzyskiwaniem nienależnie pobranych świadczeń, w tym monitorowanie spłat oraz występowanie do instytucji zagranicznych o zwrot nienależnie pobranych świadczeń, a od 5 lutego 2019 r. również wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych w celu wyegzekwowania nienależnie pobranych świadczeń w trybie egzekucji administracyjnej,
- przekazywanie do Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu decyzji w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego (do 4 lutego 2019 r.),
- prowadzenie postępowań w sprawie udzielania ulg dotyczących spłaty nienależnie pobranych świadczeń,
- obsługa systemu informatycznego Sygnity.

Odnosząc się do kwestii ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału dopiero 30 maja 2018 r., Dyrektor Wydziału (dalej: Dyrektor) podała, że nowo utworzony Wydział wymagał przejścia szeregu zmian, modyfikacji i sanacji, aby móc sprostać zadaniu jakim było nie tylko rozpatrywanie wniosków o świadczenia rodzinne i wychowawcze w kontekście koordynacji świadczeń, ale również obsługa zagranicznych formularzy, ustalanie nienależnie pobranych świadczeń oraz ich egzekucja. Wszystkie ww. zadania wymagały przyjęcia odpowiedniej struktury oraz procedur działania w połączeniu ze stworzeniem odpowiednio przygotowanych merytorycznie zasobów kadrowych.

(akta kontroli str. 295-315, 369-374, 432-437)

Nadzór nad prawidłowością wykorzystania i rozliczania dotacji celowych udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu Wojewody (do 13 marca 2019 r.), prowadzenie spraw związanych z realizacją i finansowaniem Programu „Rodzina 500+”, sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej Ministrowi, jak również kontrola realizacji świadczenia wychowawczego, należała do zadań Wydziału Polityki Społecznej WUW¹⁴.

(akta kontroli str. 316-368)

¹² Instytucja, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt q rozporządzenia nr 883/2004 – wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze (art. 11 ust. 1 pkt 1 uopp).

¹³ 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, i który jest odpowiedzialny za wykonywanie zadań, które są mu powierzone zgodnie z przepisami tytułu IV rozporządzenia wykonawczego (art. 1 ust. 2 pkt b rozporządzenia wykonawczego).

¹⁴ Zarządzenie Dyrektora Generalnego WUW nr 41/17 z 15 września 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Wydziału Polityki Społecznej (ze zm.)

Zgłaszane przez Wojewodę do Ministra problemy związane z przejęciem zadań z zakresu kszs dotyczyły:

- a) przejętej dokumentacji – przekazano znaczną liczbę spraw niezakończonych, w których występowały istotne braki w dokumentacji i które wymagały dalszego procedowania, z uwagi na ich zamknięcie przed finalnym ustaleniem uprawnień;
- b) systemu dziedzicznego¹⁵ Sygnity – nie był on wykorzystywany przez przejętych pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu (dalej: ROPS), co wymagało ich wielokrotnego przeszkolenia w tym zakresie;
- c) zatrudnienia – przejętej znacznej liczby pracowników ROPS, przebywających na zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich i wychowawczych; ww. pracowników, którzy wymagali wsparcia merytorycznego, gdyż nie prowadzili wcześniej samodzielnie żadnych spraw; skompletowania pełnej obsady Wydziału, gdyż pomimo ogłaszanych ponawianych systematycznie rekrutacji występowały problemy z pełną obsadą stanowisk, co zostało szerzej opisane w pkt 1.2 wystąpienia;
- d) braku wypracowanego, efektywnego systemu realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków;
- e) braku wypracowanych standardów w obsłudze klienta koordynacji świadczeń – co skutkowało koniecznością przeszkolenia pracowników z obsługi klienta trudnego, zwłaszcza pod kątem skutecznej komunikacji i radzenia sobie ze stresem związanym z często agresywnym i roszczeniowym klientem;
- f) nieefektywnej współpracy z gminami – będącej wynikiem m.in. niewystarczającego przygotowania merytorycznego pracowników urzędów gmin albo gminnych jednostek organizacyjnych do prowadzenia spraw z zakresu kszs, co skutkowało przekazywaniem niekompletnych wniosków i wydłużaniem całego procesu rozpatrywania spraw; braku informacji z gmin na temat stanu zadłużenia dłużników;
- g) bardzo dużej liczby ponagleń wpływających do Wydziału, które odnosiły się również do spraw sprzed 2018 r.

W ocenie Dyrektora, zadania związane z kszs, po ich przejęciu, wymagały wprowadzenia szeregu niezbędnych zmian systemowych, kadrowych i procesowych.

(akta kontroli str. 218-267)

1.2. Na skutek przejęcia od marszałków województw przez wojewodów od 1 stycznia 2018 r. funkcji instytucji właściwej¹⁶, Marszałek przekazał¹⁷ Dyrektorowi Generalnemu WUW wykaz 39 pracowników ROPS, którzy z dniem 26 października 2017 r. mieli się stać pracownikami służby cywilnej w Urzędzie. Ostatecznie do WUW przeszło 37 osób, w tym 11 przebywało na zwolnieniu lekarskim albo urlopie macierzyńskim lub rodzicielskim. Spośród tych osób 36 legitymowało się wyższym wykształceniem, w tym 29 magisterskim, a siedem licencjackim. Jedna osoba posiadała wykształcenie średnie. W latach 2019 – 2021 (I półrocze) w Wydziale zatrudnionych było łącznie 45 osób, w tym 18 przejętych z ROPS. W ww. okresie, by wspomóc pracę Wydziału, 27 osób zostało przeniesionych na okres od stycznia do grudnia 2018 r. z innych wydziałów WUW oraz 36 osób zostało zatrudnionych, w tym siedem na zastępstwo.

¹⁵ Samodzielny i niezależny system informatyczny, stworzony do świadczenia usług dla określonego obszaru danego podmiotu.

¹⁶ Instytucja, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt q rozporządzenia podstawowego – wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze (art. 11 ust. 1 pkt 1 uopp).

¹⁷ Pismo nr ROPS.III.110161/17 z 26 października 2017 r.

(akta kontroli str.432-437)

Dyrektor podała, że dwóch pracowników ROPS nie zdecydowało się na przejście do Urzędu, a 11 przebywało na zwolnieniach lekarskich albo urlopach, co spowodowało, iż zostały po nich niezakończone sprawy i wystąpiła konieczność zatrudnienia nowych pracowników, którzy wymagali wprowadzenia w zakres wykonywanych zadań. W WUW pracownicy zajmujący się kszs realizowali jednocześnie postępowania w zakresie świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych. W okresie objętym kontrolą liczba pracowników zajmujących się kszs wykazywała tendencję wzrostową i wynosiła od 29 według stanu na początek 2018 r., przez 38 według stanu koniec 2018 r., do 45 na koniec 2019, 2020 i I półrocza 2021 r. Istotnemu zmniejszeniu uległa natomiast liczba pracowników przejętych od Marszałka. Spadek ten dotyczył w szczególności 2018 r. kiedy to z 26 pracowników merytorycznych przejętych z ROPS na koniec roku pozostało 21. Liczba ta uległa dalszemu zmniejszeniu do 18, według stanu na koniec 2019 r., a następnie do 16, na koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 82-103, 218-220)

W związku ze spodziewanym zwiększeniem liczby wpływających wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, spowodowanym nowelizacją uopp wchodzącą w życie z dniem 1 lipca 2019 r.¹⁸, w latach 2019-2021 (I półrocze) zawarto 26 umów zlecenia na realizację zadań z zakresu kszs w obszarze świadczenia wychowawczego. Przedmiotem ośmiu umów było rozpatrywanie wniosków o świadczenie wychowawcze w ramach kszs (w tym prowadzenie postępowań administracyjnych oraz przygotowywanie rozstrzygnięć przy pomocy systemu dziedzinowego Sygnity), a 18 umów - wykonywanie czynności technicznych, wspomagających realizację zadań, w zakresie obsługi prowadzonych postępowań (w tym m.in.: rejestrowanie korespondencji wpływającej i wychodzącej Wydziału, rejestrowanie spraw w systemie Sygnity czy pomocy w weryfikacji kompletności wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego). Środki na realizację ww. umów zostały przyznane m.in. z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na realizację zadań związanych z kszs.

(akta kontroli, str. 1680-1805)

Limity zatrudnienia, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych zatwierdzone dla Wydziału na każdy kolejny rok, nie zostały przekroczone. Wyniosły one w 2018 r. 44 etaty, w latach 2019 i 2020 po 52 etaty i w 2021 r. 54 etaty. Nie został również przekroczony plan zatrudnienia (po zmianach). Przeciętne zatrudnienie na każdy rok wyniosło: w 2018 r. 37,75 etatów, w 2019 r. 41,85, w 2020 r. 45,28 i w 2021 r. - 43,99 etatów.

(akta kontroli, str. 285-294)

Liczba spraw prowadzonych średniorocznie przez pracowników Wydziału zajmujących się kszs wzrosła z 576 w 2018 r. do 738 w 2019 r., a następnie zmalała do 663 w 2020 r. i 570 w I półroczu 2021 r. Liczba spraw prowadzonych średniomiesięcznie przez jednego pracownika Wydziału w związku z wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej z 2019 r.¹⁹, zwiększyła się z 48 w 2018 r. do 62 w 2019 r., a następnie uległa zmniejszeniu do 55 w 2020 r. W I półroczu 2021 r. liczba spraw przypadających na jednego pracownika w miesiącu zwiększyła się do 95, co było spowodowane wpłynięciem znacznej liczby wniosków dotyczących okresu zasiłkowego 2021/2022.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 924), dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.

¹⁹ M.in. likwidacja kryterium dochodowego w przypadku ubiegania się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko.

Na dzień 1 stycznia 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka 15 321 spraw, w tym 9 149 nierozpatrzonych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego objętego kszs, z których na dzień 30 czerwca 2021 r. do rozpatrzenia pozostało 360 (3,9%).

(akta kontroli, str. 83, 369-374)

Zatrudnienie w Wydziale w latach 2018 – 2021 (I półrocze) charakteryzowało się znaczną rotacją. W tym okresie fluktuacja kadr dotyczyła 85 osób, przy czym na 30 czerwca 2021 r. w Wydziale zadania realizowało 45 osób. Przeprowadzono łącznie 43 postępowania rekrutacyjne, w wyniku których zatrudniono łącznie 36 osób, w tym siedem na zastępstwo. Dyrektor podała, że Wojewoda niejednokrotnie sygnalizował Ministrowi niewystarczającą obsadę kadrową Wydziału dla realizacji zaległych wniosków o świadczenia rodzinne i wychowawcze, jakie zostały przejęte od Marszałka oraz do obsługi wpływających na bieżąco do Urzędu wniosków z zakresu kszs. W ocenie Dyrektor, m.in.: nieadekwatna liczba pracowników do realizacji zadania, początkowo niewystarczające przygotowanie merytoryczne części przejętych z ROPS pracowników, brak uprzednio wypracowanych procesów i zasad organizacji pracy, a także bardzo niska jej efektywność, miały bezpośredni wpływ na realizację zadań, szczególnie w pierwszych dwóch latach działalności Wydziału. Wskazała ponadto, że dodatkowym czynnikiem spowalniającym rozpatrywanie spraw były wpływające do Wydziału, w latach 2020-2021, znaczne liczby ponagleń, skarg i interwencji poselskich.

Dyrektor podała również, że na problemy kadrowe wpływ miało także niskie zainteresowanie pracą przy realizacji świadczeń wychowawczych, jak również brak odpowiednich kandydatów, którzy dawaliby gwarancję na szybkie wdrożenie się do powierzonych obowiązków oraz rzetelne i prawidłowe ich wykonywanie. Do września 2018 r. nie udało się obsadzić wszystkich wakatów w Wydziale. Ze względu na ww. trudności, nie zdecydowano się na wystąpienie do Ministra o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy celowej na 2018 r., na zwiększenie obsady kadrowej. Niemniej jednak, w celu wsparcia Wydziału w wychodzeniu z zaległości w realizacji spraw przejętych od Marszałka, od stycznia do grudnia 2018 r. Dyrektor Generalny Urzędu oddelegował w sumie 27 pracowników WUW (w tym urzędników służby cywilnej) do pracy w Wydziale. Przyczyną znacznej rotacji kadr w Wydziale była również rezygnacja z pracy przez pracowników merytorycznych, którzy przeszli do Urzędu z ROPS oraz konieczność zatrudnienia w ich miejsce nowych osób, które musiały przejść cały proces kształcenia pracownika samodzielnie rozpatrującego wnioski, trwający przeciętnie od sześciu miesięcy do roku, zanim uzyskiwano kwalifikacje do samodzielnego prowadzenia postępowania.

(akta kontroli, str. 218-220)

1.3. Spośród 85 pracowników wykonujących obowiązki w Wydziale w okresie objętym kontrolą, 81 legitymowało się wykształceniem wyższym, a czterech wykształceniem średnim. W okresie tym, 47 pracowników zostało przeszkolonych m.in. w zakresie:

- użytkownika oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego – 39 osób,
- stosowania przepisów Kpa w praktyce, dla organów realizujących świadczenia rodzinne i wychowawcze oraz z zakresu nowelizacji Kpa – 28 osób,
- postępowania administracyjnego w sprawie skarg, wniosków i petycji – osiem osób,
- przepisów uopp – 39 osób,
- egzekucji nienależnie pobranych świadczeń - sześć osób,

- przepisów: unijnych dotyczących kszs, ustawy o świadczeniach rodzinnych²⁰ i uopp – sześć osób,
- weryfikacji decyzji administracyjnych w nadzwyczajnych postępowaniach administracyjnych – dwie osoby.

Pozostali pracownicy nie przeszli żadnych szkoleń, m.in. z uwagi na ww. rotację oraz pandemię COVID-19.

(akta kontroli str. 82-103, 681-712)

Na podstawie dokumentacji kadrowej dotyczącej 25 losowo wybranych pracowników Wydziału (stanowiących 30% wykonujących w nim zadania w okresie 2018 – I półrocze 2021 r.) ustalono m.in., że:

- osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs posiadały wymagane kwalifikacje,
- 20 spośród ww. 25 pracowników uczestniczyło w szkoleniach,
- nie we wszystkich przypadkach prawidłowo udokumentowano zaznajomienie się przez pracowników z: zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy²¹.

(akta kontroli str. 268-284, 369-374, 493-674, 677-680, 1234-1236, 2775-3036)

1.4. W 2017 r. WUW na wdrożenie zadań z zakresu kszs w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego otrzymał z rezerwy celowej środki w wysokości 62,5 tys. zł, na pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem systemu teleinformatycznego. Wykorzystano środki w kwocie 60,0 tys. zł (96%). Ponadto, Wojewoda, w 2017 r. dokonywał przeniesień środków finansowych²², w łącznej wysokości 299,6 tys. zł w związku z przygotowaniem się do realizacji zadań z zakresu kszs. Z tego tytułu wykorzystano środki w kwocie 292,6 tys. zł (97,7%), na przygotowanie i wyposażenie stanowisk pracy.

(akta kontroli, str. 1806-1817)

Na 2018 r., na wdrożenie i realizację zadań w zakresie świadczenia wychowawczego w ramach kszs zaplanowano w Urzędzie wydatki w kwocie 3 289,0 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 2 583,9 tys. zł. W trakcie roku dokonano zmniejszenia planu o 153,1 tys. zł, w związku koniecznością przekazania dotacji do samorządu województwa wielkopolskiego na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników realizujących w 2017 r. zadania z zakresu kszs. Z zaplanowanych środków wydatkowano 3 031,9 tys. zł (96,7%), z tego najwięcej na wynagrodzenia i pochodne (2 446,8 tys. zł) oraz na zakup wyposażenia i materiałów (219,3 tys. zł), m.in.: wózków do przewożenia korespondencji, teczek archiwizacyjnych, czytników kodów kreskowych, tonerów do drukarek oraz papieru do drukowania.

(akta kontroli str. 1815, 1851-1893)

Na 2019 r., na realizację zadań w zakresie świadczenia 500+ objętego kszs, w Urzędzie zaplanowano wydatki w kwocie 3 220,0 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 2 968,0 tys. zł. W ciągu roku Wojewoda wnioskował o środki finansowe z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 540,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zatrudnienie dodatkowych pracowników w celu wsparcia zespołów decyzyjnych

²⁰ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm), dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

²¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²² Z rezerwy, o której mowa w art. 140 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp), w trybie art. 171 tej ustawy.

w rozpatrywaniu spraw niezakończonych. W ramach środków z otrzymanych rezerw w kwocie 359,9 tys. zł zwiększono zatrudnienie w Wydziale o osiem etatów. Ponadto, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej z 2019 r., otrzymano środki z rezerwy celowej w wysokości 238,0 tys. zł z przeznaczeniem na bieżącą realizację zadań z zakresu kszs. Z planowanych środków finansowych na 2019 wydatkowano 3 748,9 tys. zł (98,3%), w tym na wynagrodzenia 3 342,3 tys. zł.
(akta kontroli str. 1815, 1894-1960)

W latach 2020 – 2021 w budżecie zaplanowano wydatki na realizację ww. zadań odpowiednio w wysokości 4 125,0 tys. zł i 3 918,0 tys. zł. W 2020 r. nie otrzymano środków z rezerwy celowych. Natomiast w I półroczu 2021 wnioskowano o środki finansowe z rezerwy celowych budżetu państwa w wysokości 200,0 tys. zł, z przeznaczeniem na zatrudnienie dodatkowych pracowników (na podstawie umów zlecenia) w celu wsparcia zespołów decyzyjnych w rozpatrywaniu spraw zaległych i bieżących. Z tego tytułu przyznano z rezerwy celowej środki w wysokości 100,0 tys. zł. Z planowanych środków finansowych na 2020 i 2021 r. wydatkowano odpowiednio 4 003,9 tys. zł (w tym na wynagrodzenia 3 884,3) i 1 803,1 tys. zł²³ (w tym na wynagrodzenia 1 741,1 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 97,1% i 45,2% planu.

(akta kontroli str. 1815, 1961-2078)

W wyniku badania 55 losowo wybranych wydatków bieżących (pozapłacowych na łączną kwotę 356,3 tys. zł) stwierdzono, że wydatki te dokonywano z zachowaniem zasad wydatkowania środków publicznych określonych w art. 44 ust. 3 upf. Poniesione zostały na zakup materiałów i wyposażenia (211,7 tys. zł) oraz usług pozostałych (86,1 tys. zł), a także na szkolenia (43,8 tys. zł). Wydatki wynikały z potrzeb Wydziału i przyczyniły się do realizacji zadań związanych z kszs. Nabyte wyposażenie było wykorzystywane przez pracowników Wydziału a zakupione materiały biurowe, eksploatacyjne, itp. zostały przeznaczone do wykorzystania przy realizacji zadań związanych z obsługą ww. świadczeń.

(akta kontroli str. 2079-2454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W stosunku do pięciu z 25 pracowników Wydziału²⁴ objętych badaniem, przez cały okres wykonywania przez nich zadań w tym wydziale, tj. od trzech do 10 miesięcy, nie udokumentowano zapoznania ich z zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku oraz ich podstawowymi uprawnieniami, o których mowa w art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁵ ani też zapoznania z opisem stanowiska pracy, o którym mowa w zarządzeniu nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁶.

Ponadto, w stosunku do sześciu kolejnych pracowników Wydziału²⁷, udokumentowano zapoznanie się przez nich z ww. zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku oraz ich podstawowymi uprawnieniami, a także z opisem stanowiska pracy dopiero po upływie od sześciu do 25 miesięcy od nawiązania z tymi osobami stosunku pracy.

²³ Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

²⁴ Lp. 1, 4, 5, 10 i 15 zestawienia „Pracownicy zajmujący się zadaniami w ramach kszs w latach objętych kontrolą”

²⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1320.

²⁶ M. P. Nr 5, poz. 61, ze zm.

²⁷ Lp. 3, 6, 7, 11, 12 i 25 zestawienia „Pracownicy zajmujący się zadaniami w ramach kszs w latach objętych kontrolą”.

Zaniechanie ww. dokumentowania oraz udokumentowanie go nawet po wielu miesiącach, nie było zachowaniem rzetelnym, a w przypadku opisów stanowisk dodatkowo naruszało § 11 ust. 7 w zw. z punktem 3 części I załącznika do ww. zarządzenia.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że ww. pracownicy otrzymywali ustnie, indywidualnie i każdorazowo zakresy powierzanych im na danym stanowisku obowiązków i zadań przez bezpośredniego przełożonego. W późniejszym terminie ustalono strukturę Wydziału, zadania jego poszczególnych oddziałów i na ich bazie opisy stanowisk pracy w ramach tych oddziałów. Dodała, że pracownicy ci następnie otrzymywali pisemne ww. zakresy i opisy.

NIK dostrzega, że zorganizowanie Wydziału, w kontekście skali spraw przejętych od Marszałka wiązało się z obiektywnymi trudnościami. Z formalnego punktu widzenia, wskazania jednak wymaga, że zgodnie z punktem II.A.3 i 4 oraz II.C.10 załącznika do Komunikatu nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁸, m.in.: zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny; aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika; należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym pracownikom; przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem; dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, a dokumentacja ta powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Jakkolwiek ww. standardy nie są źródłem prawa, to niestosowanie się do nich w ww. zakresie, nie sprzyjało transparentności podejmowanych działań, utrudniało ich weryfikację i nie sprzyjało optymalnej realizacji zadań przez poszczególnych pracowników.

Dodania wymaga, że w myśl § 1 ust. 1 i 2, § 11 ust. 7 punktu 3 części I załącznika do zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁹: opis stanowiska pracy sporządza się dla każdego stanowiska pracy w służbie cywilnej, wskazuje się w nim realizowane zadania, wymagane kompetencje, kwalifikacje i zakres odpowiedzialności; opis ten sporządza się niezwłocznie po jego utworzeniu; reprezentujący pracodawcę odpowiada za zapoznanie pracownika zatrudnionego na danym stanowisku pracy z zatwierdzonym opisem tego stanowiska, a pracownik potwierdza to zapoznanie podpisem opatrzonym datą.

(akta kontroli str. 268-284, 369-374, 677-680, 2775-3036)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie należycie przygotowano i wdrożono zadania z zakresu świadczenia wychowawczego, w których zastosowanie miały przepisy o kszs. Podejmowane działania mające na celu dostosowanie stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb Wydziału, m.in. na skutek znacznej rotacji kadr, nie pozwoliły jednak na załatwienie wszystkich spraw przejętych od Marszałka, przy jednoczesnym rozpatrywaniu wpływających wniosków. Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs posiadały wymagane kwalifikacje zawodowe, a prowadzone szkolenia zapewniały możliwość ich podnoszenia. Nie we wszystkich przypadkach prawidłowo jednak udokumentowano zaznajomienie się przez pracowników Wydziału z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy. Środki na realizację zadania

²⁸ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

²⁹ M. P. Nr 5, poz. 61, ze zm.

związanego z kszs wydatkowano celowo i adekwatnie do potrzeb związanych z jego przejęciem.

OBSZAR

2. Wypełnianie obowiązków przez wojewodów w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym decyzji dotyczących świadczenia wychowawczego 500+

Opis stanu faktycznego

2.1. Na dzień 1 stycznia 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka 15 321 spraw, w tym 9 149 nierozpatrzonych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego objętego kszs. W 2018 r. do Urzędu wpłynęło 8 719 nowych wniosków, a w 2019 r., 2020 r. i I półroczu 2021 r. odpowiednio: 15 246, 4 708 i 12 166.

Na dzień 30 czerwca 2021 r. pozostało 360 nierozpatrzonych wniosków przejętych od Marszałka.

(akta kontroli str. 99-103)

W okresie objętym kontrolą liczba rozpatrzonych wniosków z roku na rok wzrastała i wynosiła:

- w 2018 r. 5 065, w tym 2 971 wniosków przejętych od Marszałka (58,66% ogółu rozpatrzonych wniosków),
- w 2019 r. 8 214, w tym 2 056 wniosków przejętych od Marszałka (25,03%),
- w 2020 r. 14 504, w tym 2 420 wniosków przejętych od Marszałka (16,69%),
- w I półroczu 2021 r. 7 633, w tym 1 342 wniosków przejętych od Marszałka (17,58%).

(akta kontroli str. 99-103)

Liczba wszystkich nierozpatrzonych wniosków wyniosła: 12 803 na 1 stycznia 2019 r., w tym 6 178 przejętych od Marszałka (48%); 19 835 na 1 stycznia 2020 r., w tym 4 122 przejętych od Marszałka (21%); 10 039 na 31 grudnia 2020 r., w tym 1 702 przejętych od Marszałka (17%) oraz 14 572, w tym 360 przejętych od Marszałka (2,5%) na 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 99-103)

Dyrektor podała, że w styczniu 2018 r. wnioski przejęte od Marszałka były rozpatrywane w pierwszej kolejności, a w miarę wpływania do Wojewody nowych wniosków o świadczenia, zarówno wychowawcze, jak i rodzinne - również kompleksowo z nowymi wnioskami. Pierwszeństwo rozpatrywania wniosków przejętych od Marszałka wynikało z faktu posiadania w pierwszych miesiącach funkcjonowania Wydziału praktycznie wyłącznie wniosków z przeniesienia oraz obranego celu jakim było jak najszybsze wyjście z zaległości sprzed 2018 r. Od lipca 2019 r. w Wydziale zaistniała konieczność dokonania zmian w realizacji wniosków, co było spowodowane m.in.:

- systematycznym i coraz większym napływem ponagieł (przyjęto wówczas zasadę, że w pierwszej kolejności realizowane są wnioski, do których wniesiono ponaglenie, łącznie ze wszystkimi złożonymi przez danego wnioskodawcę wnioskami z wcześniejszych okresów zasiłkowych). W 2019 r. do Wydziału wpłynęło 737 ponagieł, w 2020 r. – 2 349, a do połowy 2021 r. – 988;
- systematycznym napływem skarg na bezczynność lub przewlekłość postępowania, składanych przez wnioskodawców (sprawy te były realizowane priorytetowo, podobnie, jak ponaglenia);
- zwiększającą się liczbą interwencji posłów, a także zapytań m.in. ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO), Rzecznika Praw Dziecka (dalej:

RPD), oraz Ministra (w tym zapytania związane z postępowaniami SOLVIT³⁰), sprawy te również były realizowane priorytetowo;

- poleceniem Ministra aby, w związku z licznymi ponagleniami oraz skargami wnioskodawców, interwencjami posłów, RPO i RPD, w pierwszej kolejności rozpatrywać wnioski o świadczenie wychowawcze z ówczesnego okresu zasiłkowego 2019/2021,
- przekazywaniem przez organy gmin niekompletnych wniosków, które nie zawierały kluczowych informacji dla ustalenia występowania koordynacji świadczeń i tym samym były w pierwszych miesiącach 2018 r. odsyłane do organów właściwych, celem uzupełnienia.

(akta kontroli str. 113)

2.2. W WUW przyjęto do stosowania opracowane w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Zasady współpracy organów właściwych i wojewodów w sprawach świadczeń wychowawczych i świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”, które omówiono na spotkaniu z przedstawicielami gmin województwa wielkopolskiego 28 maja 2018 r. W Urzędzie nie ustalono odrębnych procedur dotyczących rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs.

Dyrektor podała, że w Wydziale nie ustalono ww. pisemnych procedur ponieważ nie nakazywały tego przepisy prawa. Dodała, że w celu wypracowania dobrej i efektywnej współpracy z organami właściwymi w zakresie rozpatrywania wniosków oraz w związku z przekazywaniem Wojewodzie niekompletnych wniosków, 14 grudnia 2018 r. wysłano do organów właściwych pismo³¹, wskazujące na potrzebę załączania do wniosku: formularza dla potrzeb ustalenia państwa właściwego do wypłaty świadczeń, wzoru zaświadczenia A1³² oraz listy sprawdzającej do wniosku, opracowanej i przesłanej wcześniej do Wojewody przez Ministra, która miała pomóc przy kwalifikowaniu wniosków pod kątem występowania kszs. Dyrektor podkreśliła, że w celu rzetelnej realizacji zadań kilkakrotnie organizowane były spotkania z przedstawicielami organów właściwych oraz przekazywane wytyczne w zakresie pogłębienia zasad współpracy, jak również udzielane wyjaśnienia dotyczące zmieniającego się stanu prawnego.

(akta kontroli str. 40-41, 113-133)

Analiza 30 spraw wykazała, że w 26³³ Wojewoda ustalił, że mają zastosowanie przepisy o kszs i ustalił prawo do świadczenia 500+ (18 decyzji albo informacji o przyznaniu świadczenia³⁴) albo odmówił tego prawa (12 decyzji), a w czterech stwierdził, że nie można ustalić czy zachodzi koordynacja, czy też nie³⁵. Stwierdzono m.in. że:

³⁰ Bezpłatny i nieformalny system, który pośredniczy w rozwiązywaniu konkretnie zaistniałych problemów - sporów z administracją publiczną innego państwa członkowskiego UE (oraz Norwegii, Lichtensteinu i Islandii), powstałych w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE.

³¹ Pismo nr KS-1.9470.24.2018.1. z dnia 14 grudnia 2018 r.

³² Zaświadczenie o ustawodawstwie dotyczącym zabezpieczenia społecznego, mającym zastosowanie do osoby uprawnionej.

³³ Przy czym w niektórych sprawach wydawano więcej niż jedną decyzję, ponieważ sprawy te dotyczyły więcej niż jednego dziecka.

³⁴ 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, uchylene lub zmiana prawa do tego świadczenia oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego (ust. 1).

³⁵ Np. na podstawie posiadanej dokumentacji nie można było stwierdzić, czy dany członek rodziny wykonywał pracę zarobkową za granicą RP.

- w sześciu przypadkach Wojewoda samodzielnie uzyskiwał niezbędne informacje, zwracał się do organu właściwego lub wzywał wnioskodawców o uzupełnienie tych informacji (najczęściej o dane dotyczące dochodów rodziny wnioskodawcy),
- we wszystkich badanych sprawach prawidłowo ustalano zastosowanie przepisów o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego,
- prawidłowo ustalano też pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia 500+,
- decyzje o przyznaniu albo odmowie przyznania ww. świadczenia zostały wydane przez osoby upoważnione i zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 i 3 Kpa,
- w 11 sprawach wydano decyzje o odmowie przyznania takiego świadczenia na pierwsze dziecko z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 3 uopp (przy jednoczesnym przyznaniu świadczenia na pozostałe dzieci w rodzinie), a w jednej sprawie, z uwagi na ukończenie przez dziecko 18 roku życia,
- w 25 przypadkach załatwiano sprawy od od 85 do 1 257 dni³⁶. Pozostałe pięć spraw załatwiono w dwumiesięcznym terminie dla spraw szczególnie skomplikowanych, określonym w art. 35 § 3 Kpa, albo w maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 4, 5, 5b i 5c uopp;
- w ww. 25 sprawach, w których postępowania trwały dłużej niż ww. terminy, nie powiadamiano wnioskodawców o ich niezakończoności w terminie i o tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu ich rozpatrzenia i nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia³⁷,
- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki rozpatrywania w różny sposób wniosków dotyczących dzieci jednej rodziny,
- w Urzędzie stosowano się do wytycznych Ministra w zakresie procedury prowadzenia postępowań o ustaleniu prawa do świadczeń wychowawczych realizowanych w ramach przepisów o kszs³⁸, za wyjątkiem czasu trwania tych postępowań oraz ww. obowiązków informacyjnych.

(akta kontroli str. 192-201, 208-212, 452-455, 1237-1287, 2745-2774, 3037-3069)

2.3. W kontrolowanym okresie Wojewoda nie wydawał decyzji o tymczasowym przyznaniu świadczenia wychowawczego³⁹. W dwóch sprawach wydał decyzje dotyczące odmowy przyznania świadczenia tymczasowego (w 2019⁴⁰ r. i w 2020 r.⁴¹) z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawców warunków do jego przyznania.

(akta kontroli str. 438-450)

³⁶ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁷ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Zauważyć jednocześnie należy, że od 13 lipca 2021 r. na skutek zmiany art. 28 uopp przez art. 8 pkt 11 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz. U. poz. 1162), w przedmiotowych sprawach nie przewiduje się już stosowania ponagleń.

³⁸ „Zasady współpracy organów właściwych (tj. wojewodów, burmistrzów i prezydentów miast) i wojewodów w sprawach świadczeń wychowawczych i świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej” - Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego.

³⁹ W przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego.

⁴⁰ Nr KS-III.9470.9545.2018.IO5 z 12 września 2019 r. - odmówiono z uwagi na to, że zostało ustalone pierwszeństwo ustawodawstwa polskiego.

⁴¹ Nr KS-III.9470.357.2020.RJ11 z 21 stycznia 2020 r. (jedna decyzja), KS-III.9470.10866.2018.RJ11 z 27 marca 2019r. (cztery decyzje) – odmówiono z uwagi na to że zostało ustalone pierwszeństwo ustawodawstwa belgijskiego i polskiego w różnych okresach zasiłkowych.

2.4. W okresie objętym kontrolą zaskarżono 189 decyzji, w tym: 105 o odmowie przyznania świadczenia wychowawczego objętego kszs, 43 dotyczące takiego nienależnie pobranego świadczenia oraz 41 dotyczących przyznanego świadczenia. Organy odwoławcze wydały 128 decyzji, w których m.in. utrzymały w mocy 46 decyzji Wojewody⁴² i uchyliły w całości 80 z nich – w 66 przypadkach przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia⁴³, a w 14 orzeczono co do istoty sprawy⁴⁴.

W latach 2018-2021 odsetek uchylanych decyzji w stosunku do wszystkich rozstrzygnięć wydanych przez organy wyższego stopnia z roku na rok ulegał zmniejszeniu, z 86% w 2018 r. do 36 % w 2021 r.

W okresie objętym kontrolą łącznie zostało zaskarżonych do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego pięć decyzji⁴⁵, w tym dwie dotyczące nienależnie pobranego świadczenia, a trzy odmowy przyznania świadczenia wychowawczego.

(akta kontroli str. 101, 104-107)

Liczba wnoszonych, w latach 2018 – 2021 (I półrocze) ponagieł o których mowa w art. 37 Kpa, z roku na rok ulegała istotnemu zwiększeniu i wyniosła łącznie 4 191, przy czym wniesionych ich zostało: w 2018 r. - 117, w 2019 r. - 737, w 2020 r.– 2 349, a w I półroczu 2021 r. - 988. Analiza 13 spraw dotyczących tych ponagieł⁴⁶, wykazała, że przekazano je do Ministra⁴⁷ w siedmiodniowym terminie określonym w art. 37 § 4 Kpa. Każdorazowo przekazywano akta sprawy już po podjęciu czynności zmierzających do rozpatrzenia wniosku co do meritum, zgodnie z przyjętą w Wydziale praktyką postępowania (w dziewięciu nastąpiło to już po załatwieniu sprawy).

(akta kontroli str. 101, 202-207)

Ponadto, do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego złożono 24 skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań, w tym jedną w 2018 r., trzy w 2019 r., 13 w 2020 r. i siedem w 2021 r. (do 30 czerwca). Połowa tych skarg została uznana za zasadne, dziewięć za niezasadne, a trzy postępowania nie zostały zakończone do 30 czerwca 2021 r. Kwota zasądzonych odszkodowań w okresie objętym kontrolą wyniosła 2,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 101)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs, w 18 przypadkach spośród 30 objętych badaniem, rozpatrzono po dwumiesięcznym terminie dla spraw szczególnie skomplikowanych określonym w art. 35 § 3 Kpa, a w siedmiu przypadkach, po maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 4, 5, 5b i 5c uopp. O niezakończonych sprawach w terminie nie informowano stron postępowania, w sytuacji gdy zgodnie z art. 36 § 1 Kpa organ powinien to uczynić, podając jednocześnie przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając stronę o prawie do wniesienia ponaglenia. Czas trwania ww. postępowań wynosił od 85 do 1 257 dni.

⁴² 10 dotyczących nienależnie pobranego świadczenia, 35 dotyczących odmów jego przyznania i jedną dotyczącą przyznania ww. świadczenia.

⁴³ 20 w zakresie nienależnie pobranego świadczenia i 46 dotyczących odmów przyznania świadczenia.

⁴⁴ Dziewięć dotyczących nienależnie pobranych świadczeń, cztery dotyczące odmowy jego udzielenia i jedna dotycząca przyznania świadczenia.

⁴⁵ Wszystkie zaskarżono w 2020 r.

⁴⁶ Wybranych losowo.

⁴⁷ Ministra właściwego do spraw rodziny

Dyrektor wyjaśniła m.in., że ww. postępowania należą do szczególnie skomplikowanych, wymagają niejednokrotnie wyjaśnienia szeregu niezbędnych kwestii, trudnych w interpretacji i wymagają wnikliwej analizy, co jest czasochłonne. Dodała, że główną przyczyną niezakończonych ww. wniosków w terminie była znaczna liczba spraw zaległych nierozpatrzonych przez Marszałka oraz wpływających na bieżąco nowych spraw. Dyrektor podkreśliła ponadto, że brak terminowego rozpatrzenia ww. wniosków nie był zamierzony i wynikał m.in. z ograniczeń kadrowych.

(akta kontroli str. 192-201, 208-212, 3037-3069)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podjął działania zmierzające do załatwienia spraw przejętych od Marszałka, co w 96,1 % nastąpiło do końca I półrocza 2021 r., a liczba rozpatrzonych wniosków - w tym także tych wpływających do Urzędu - corocznie wzrastała. W WUW prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia. Prawo do świadczenia 500+ ustalano we właściwej wysokości, na podstawie kompletu wymaganych dokumentów. Decyzje w tym przedmiocie zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i 3 Kpa. W 83,3% zbadanych spraw dopuszczono się jednak zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezakończonych sprawach w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia.. Na wystąpienie tej nieprawidłowości wpłynęły m.in. znaczne liczby przejętych spraw oraz nowych wniosków o udzielenie świadczenia wychowawczego.

OBSZAR

3. Podejmowanie przez wojewodów działań w związku z pełnieniem przez nich funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, w tym monitorowania stanu zaległości oraz udzielania ulg w ich spłacie

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018–2021 (I półrocze) Wojewoda wydał 565 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych objętych kszs, na łączną kwotę 1 742,5 tys. zł. Corocznie wzrastała liczba zakończonych postępowań w tym przedmiocie. W porównaniu do 2018 r. wzrost ten w kolejnych dwóch latach wyniósł: 45% i 275%⁴⁸. W tym okresie ustalone i uznane przez Wojewodę za nienależnie pobrane ww. świadczenia dotyczyły kwoty:

- 943,1 tys. zł, wypłaconych w przypadku przebywania osoby uprawnionej do świadczenia 500+ lub członka rodziny tej osoby, lub rodzica dziecka poza granicami Polski⁴⁹, w związku ze stosowaniem przepisów o kszs (52,6% przypadków),
- 732,8 tys. zł, wypłaconych pomimo braku uprawnień do ich pobrania (44,2% przypadków),
- 66,7 tys. zł, przyznanych na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów, albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie (3,2% przypadków).

⁴⁸ Wydano odpowiednio 102 i 263 decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń 500+, wobec 55 takich decyzji w 2018 r.

⁴⁹ Za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze.

W tym okresie nie wydano decyzji dotyczącej zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w związku z wcześniejszym ich tymczasowym przyznaniem.

Do dnia zakończenia realizacji ww. zadań przez Marszałka⁵⁰, wydał on 16 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego objętego kszs, na łączną kwotę 35,5 tys. zł, z powodu wypłacenia tego świadczenia w przypadku przebywania osoby uprawnionej lub członka rodziny tej osoby, lub rodzica dziecka poza granicami Polski.

Spośród wydanych w badanym okresie decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, 43 na łączną kwotę 247,0 tys. zł zostały zaskarżone do organu wyższego stopnia (7,6%). Wraz z corocznym wzrostem liczby wydawanych decyzji, wzrastała również liczba odwołań od tych decyzji. W porównaniu do 2018 r. wzrost ten w kolejnych dwóch latach wyniósł odpowiednio 50% i 112%⁵¹. W wyniku prowadzonego postępowania odwoławczego do końca I półrocza 2021 r. 10 decyzji zostało utrzymanych w mocy (23,3%) a 30 uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, uchylonych w całości albo w części (69,8%). Na 40 decyzji organu wyższego stopnia dwie zostały zaskarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 102)

Badanie 60 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na łączną kwotę 254,6 tys. zł wykazało, że decyzje te w sprawach zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa oraz zostały wydane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie Wojewody, o którym mowa w art. 11 ust. 2 uopp. Z analizy ustalonego w toku postępowania stanu faktycznego w badanych sprawach wynika, że spełnione zostały przesłanki do uznania świadczeń za nienależne, o których mowa w art. 25 ust. 2 uopp. W badanych decyzjach właściwie ustalono okres i kwoty nienależnie pobranych świadczeń 500+ objętych kszs.

W 32 przypadkach spośród zbadanych, postępowania w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń trwały od 93 do 1 319 dni. Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale wyjaśniła, że wpływ na terminy załatwiania spraw miały m.in: duża liczba spraw zaległych, niezakończonych przez Marszałka oraz spraw nowych, które wpłynęły do Wojewody po 1 stycznia 2018 r., niekompletność przekazanych akt, czasochłonność i poziom skomplikowania spraw, jak również niedobór kadr. Dodała, że liczba spraw przypadająca do realizacji na jednego pracownika merytorycznego spowodowała konieczność nadawania priorytetów zadaniom, przy uwzględnieniu przedawnienia terminu orzekania o świadczeniach, jak i przedawnienia terminu dochodzenia orzeczonych należności.

(akta kontroli str. 2455-2526)

Nie negując ww. okoliczności, NIK wskazuje, że skutkiem takiej praktyki postępowania było m.in. zwiększenie kwoty z tytułu odsetek, jakie obciążały dłużników, z uwagi na to, że odsetki te, w świetle treści art. 25 ust. 9 uopp, prawidłowo, były naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczenia wychowawczego do dnia spłaty. Im później dłużnik dowiadywał się o konieczności zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z tytułu ostatecznego wydania decyzji o jego ustaleniu i zwrocie, tym większe stanowiło to dla niego obciążenie.

⁵⁰ 31 grudnia 2017 r.

⁵¹ Zaskarżono odpowiednio 12 i 17 decyzji, wobec ośmiu takich decyzji w 2018 r.

Na podstawie losowo wybranych 10 postępowań odwoławczych w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranego świadczenia stwierdzono, że w ośmiu przypadkach uchylono zaskarżoną decyzję Wojewody w całości i przekazano mu sprawę do ponownego rozpatrzenia lub umorzono postępowanie administracyjne, a w pozostałych dwóch przypadkach utrzymano w mocy zaskarżone decyzje. W jednym przypadku stwierdzono, że ze znacznym, nieuzasadnionym opóźnieniem podjęto działania w celu uzyskania informacji niezbędnych do ponownego rozpatrzenia sprawy⁵².

(akta kontroli str. 2527-2541)

3.2. Na 1 stycznia 2018 r. zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego objętego kszs wyniosły 7,8 tys. zł i dotyczyły 16 dłużników. Do dnia 31 grudnia 2018 r. zaległości wzrosły do kwoty 80,3 tys. zł, co wynikało m.in. ze wzrostu liczby wydawanych w tym przedmiocie decyzji. W kolejnych latach zaległości z tego tytułu nadal wzrastały. Na koniec 2020 r. wyniosły 164,1 tys. zł, tj. zwiększyły się o 127% w porównaniu do końca 2019 r.⁵³, a na 30 czerwca 2021 r. stan zaległości z ww. tytułu wyniósł 125,5 tys. zł. Liczba dłużników wzrosła z 60 na 1 stycznia 2019 r., do 217 dwa lata później.

(akta kontroli str. 102)

W badanym okresie w Urzędzie w ramach podjętych działań egzekucyjnych do 27 dłużników wysłano upomnienia na łączną kwotę 62,2 tys. zł oraz wystawiono 12 tytułów wykonawczych na kwotę 36,0 tys. zł, przy czym w 2018 r. nie wysyłano upomnień ani nie wystawiano tytułów wykonawczych. Zintensyfikowanie ww. działań nastąpiło w kolejnych dwóch latach, w których wystawiono łącznie 22 upomnienia na kwotę 53,7 tys. zł i dziewięć tytułów wykonawczych na kwotę 31,0 tys. zł⁵⁴. Ponadto kierowano do organów właściwych pisma o uruchomienie wobec dłużników procedury potrąceń z bieżących świadczeń, określonej w art. 25 ust. 7 uopp. W wyniku podjętych ww. działań, odzyskano od dłużników nienależnie pobrane świadczenia wychowawcze objęte kszs w łącznej wysokości 657,4 tys. zł. Wartość tych świadczeń w latach 2018, 2019 i 2020, corocznie wzrastała i wynosiła odpowiednio: 65,6 tys. zł, 168,0 tys. zł, 244,5 tys. zł. W I półroczu 2021 r. wyniosła natomiast 179,3 tys. zł. W kontrolowanym okresie odzyskano 79,8% kwot nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych ustalonych decyzją Wojewody.

(akta kontroli str. 102)

Szczegółową analizą objęto 44 postępowania prowadzone przez Wojewodę, w przedmiocie odzyskania nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w łącznej kwocie 158,1 tys. zł wraz z należnymi odsetkami za opóźnienie. W wyniku prowadzonych działań odzyskano należności w kwocie 137,7 tys. zł (87,1%) oraz odsetki w kwocie 20,2 tys. zł, z czego: 59,6% należności spłaconych zostało przez dłużnika (81,5 tys. zł), 26,7% wskutek potrąceń bieżących świadczeń dokonanych przez organy właściwe (35,8 tys. zł), 9,9% przekazanych przez zagraniczną instytucję właściwą w sprawie wypłaty świadczeń rodzinnych (15,6 tys. zł) a 3,8% zostało wyegzekwowanych przez właściwy urząd skarbowy (4,9 tys. zł). Do dnia 30 września 2021 r. pozostawało do wyegzekwowania 20,2 tys. zł.

Stwierdzono, że:

- nie wystąpiły przypadki przedawnienia nienależnie pobranych świadczeń;

⁵² O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵³ Na koniec 2019 r. zaległości te wynosiły 72,0 tys. zł.

⁵⁴ W 2019 r. i 2020 r. wystawiono odpowiednio 12 upomnień na 39,3 tys. zł i 10 na 14,4 tys. zł oraz wystawiono tytuły wykonawcze, odpowiednio siedem na 24,6 tys. zł i dwa na 6,4 tys. zł.

- współpracowano z organami właściwymi, w zakresie monitorowania spłat ww. świadczeń;
- w trzech przypadkach wystąpiono do instytucji zagranicznych o udzielenie informacji o dłużniku (na podstawie art. 76 rozporządzenia wykonawczego), a w dwóch przypadkach o odzyskanie nienależnie pobranych świadczeń;
- w siedmiu sprawach (15,9% zbadanych) z opóźnieniem podejmowano działania zmierzające do wyegzekwowania należności⁵⁵.

(akta kontroli str. 2570-2660, 2662-2710)

Ponadto ustalono, że w ramach prowadzonych działań egzekucyjnych Wojewoda, jako wierzyciel⁵⁶, wystawił dziewięć tytułów wykonawczych na kwotę 31,0 tys. zł. dotyczących osób zwlekających ze zwrotem nienależnie pobranego świadczenia, przy czym w ww. tytułach wskazywano ośrodki pomocy społecznej jako podmioty, którym należało przekazać wyegzekwowaną należność pieniężną, podając ich numery rachunku bankowego. W efekcie tego wyegzekwowane, nienależnie pobrane świadczenia wychowawcze organ egzekucyjny przekazywał na ww. rachunki, a nie bezpośrednio na rachunek bankowy wierzyciela, tj. Wojewody, jako dysponenta części budżetowej 85/30.

Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale podała m.in., że rozliczenie sum uzyskanych z windykacji należy do organu właściwego, który jest również wypłacającym świadczenie wychowawcze, także w przypadku obejmującym kszs. Wojewoda w decyzji o nienależnie pobranych świadczeniach, decyzjach o rozłożeniu należności na raty, jak i w upomnieniach i tytułach wykonawczych, umieszcza rachunek bankowy organu właściwego jako właściwy do uregulowania kwoty należności. Z uwagi na konieczność rozliczenia wpływów dobrowolnych lub uzyskanych na skutek czynności egzekucyjnych, gmina przekazuje te środki na trzy konta wojewody: kosztów upomnienia, należności głównej i odsetek.

(akta kontroli str. 2555)

Należności wynikające z 16 decyzji wydanych przed 1 stycznia 2018 r. przez Marszałka w łącznej kwocie 35,5 tys. zł zostały uregulowane w 90%, a całkowitej spłaty dokonało 14 dłużników.

(akta kontroli str. 2744)

W Urzędzie wprowadzono wewnętrzne procedury mające na celu określenie jednolitych zasad współpracy pomiędzy WUW a ośrodkami pomocy społecznej i urzędami gmin w zakresie trybu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Uruchomiono również kontakt drogą elektroniczną⁵⁷ w zakresie informowania właściwych komórek organizacyjnych Urzędu o wpłaconych przez dłużnika lub organ egzekucyjny należnościach, wysokości kwot potrąconych z wypłacanych świadczeń, braku dalszej możliwości potrącania nienależnie pobranych świadczeń oraz przekazywania wątpliwości lub pytań dotyczących zwrotu tych świadczeń.

(akta kontroli str. 2719-2743)

W księgach rachunkowych dysponenta części budżetowej 85/30 oraz Urzędu nie były ujmowane należności wynikające z wydawanych przez Wojewodę decyzji w sprawach nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego objętego kszs. W zbiorczych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2018-2020 ujmowane były wyłącznie dochody z tytułu otrzymanych zwrotów dotacji przyznanych gminom na dofinansowanie wydatków związanych z wypłatą świadczenia 500+ oraz z tytułu odsetek od nienależnie pobranych ww. świadczeń.

⁵⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁶ Art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r.

⁵⁷ Adres email: naleznosci@poznan.uw.gov.pl.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu podał, że należności wynikające z wydawanych przez Wojewodę decyzji w sprawach nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego ujmowane są w księgach rachunkowych gminnych jednostek organizacyjnych - ośrodków pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 2662)

W Urzędzie prowadzono natomiast ewidencję wspomagającą⁵⁸, w której ujmowano dane umożliwiające ustalenie stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (wysokość spłaconych należności i odsetek) oraz status sprawy. Na podstawie takiej ewidencji prowadzony był monitoring spłat należności z ww. tytułu.

(akta kontroli str. 2711-2718)

W trakcie kontroli NIK od 34 organów właściwych uzyskano informacje dotyczące objętych analizą dłużników (m.in. w zakresie stanu zaległości) oraz praktyki związanej z ewidencjonowaniem zdarzeń. Dane dotyczące stanu należności objętych badaniem dłużników i ich spłat (albo ich braku) według ewidencji prowadzonych w organach właściwych były zgodne z danymi będącymi w posiadaniu Urzędu. Z informacji uzyskanych w ww. organach wynikało, że działania prowadzone w celu odzyskania nienależnie pobranych świadczeń charakteryzowały się niejednorodną praktyką postępowania, w szczególności w zakresie zaliczania wpłat dłużnika i dokonywanych potrąceń nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego z innych świadczeń. Część organów wykonawczych stosowała w tym zakresie zasadę proporcjonalności, o której mowa w art. 55 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵⁹ a pozostałe zaliczały wpłaty i dokonywały ww. potrąceń w pierwszej kolejności na poczet należności głównej.

(akta kontroli str. 1405-1679)

Analiza informacji uzyskanych od organów właściwych wykazała również niejednorodną praktykę ich postępowania w zakresie ewidencjonowania zdarzeń związanych z nienależnie pobranymi świadczeniami i wykazywania ich w sprawozdaniach budżetowych. Część organów właściwych ujmowała operacje związane z ustaleniem zwrotu ww. świadczeń dopiero w momencie spłaty lub potrącenia (jako dochody), a część jako należności (w momencie otrzymania ostatecznej decyzji Wojewody). Ponadto, w wyniku ww. analizy stwierdzono, że w Urzędzie nie monitorowano wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek Wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30⁶⁰.

(akta kontroli str. 1405-1679)

3.3. W badanym okresie w Wydziale opracowano wewnętrzną procedurę udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, w której m.in. uszczegółowiono „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny”, o których mowa w art. 25 ust. 10 uopp oraz opisano tryb postępowania. Jak podała Dyrektor, procedura ta, jako dobra praktyka, miała na celu ujednoczenie standardów przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ulg oraz ułatwienie realizacji zadań pracownikom.

(akta kontroli str. 2557-2578)

W latach 2018 – 2021 (I półrocze) do Urzędu złożono 90 wniosków o udzielenie ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, z czego najwięcej: 44 i 20, odpowiednio w 2019 r. i I półroczu 2021 r. W kontrolowanym okresie w 56

⁵⁸ Elektronicznie, za pomocą arkusza kalkulacyjnego Excel.

⁵⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm., dalej: Ordynacja.

⁶⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

przypadkach odmówiono udzielenia ulg. W wyniku badania 20 postępowań zakończonych taką odmową stwierdzono, że w przypadku dziewięciu wniosków nie dołączono oświadczeń o aktualnej sytuacji materialno-bytowej rodziny wraz ze stosownymi dokumentami, w terminie wyznaczonym na ich dostarczenie, co w efekcie skutkowało odmową udzielenia ulgi. W pozostałych przypadkach postępowanie wykazało, że nie istnieją ww. szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Oceny sytuacji finansowo-bytowej wnioskodawcy dokonano po sporządzeniu analizy ekonomicznej możliwości spłaty należności, stosownie do zasad wynikających z ww. procedury udzielenia ulg.

(akta kontroli str. 54-59, 103, 2579-2598)

W okresie objętym kontrolą wydano 24 decyzje, którymi udzielono ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń na łączną kwotę 106,1 tys. zł, z tego poprzez rozłożenie należności na raty - 104,6 tys. zł⁶¹ oraz odroczenie terminu płatności należności - 1,5 tys. zł⁶². W tym okresie nie umarzono należności, wnioski w tym przedmiocie załatwiano odmownie. Badanie 16 postępowań dotyczących ulg na łączną kwotę 103,8 tys. zł, z tego piętnastu w przedmiocie rozłożenia należności na raty i jednego odroczenia terminu ich płatności wykazało, że przyznanie ulg we wszystkich zbadanych sprawach nastąpiło po spełnieniu wymaganych przesłanek oraz po dokonaniu analizy sytuacji finansowej, majątkowej i bytowej dłużnika. Postępowania prowadzono zgodnie z przyjętą procedurą udzielania ulg.

W trzech przypadkach nie zweryfikowano natomiast, przed samym wydaniem decyzji w przedmiocie rozłożenia należności na raty, aktualnego stanu wysokości tej należności odnośnie do której, w międzyczasie doszło do potrącenia przez organy właściwe lub na jej poczet dłużnik dokonał wpłaty. Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale podała m.in., że proces rozpatrywania wniosku o ulgę oparty był na analizie dostępnego materiału dowodowego, a informacja o potrąceniach została przekazana przez organ właściwy drogą elektroniczną już po przeprowadzeniu ww. analizy i wydaniu decyzji

(akta kontroli str. 103, 2553-2554, 2557-2578, 2599-2569)

We wszystkich zbadanych decyzjach, w których rozłożono na raty należność główną i odsetki nie wyliczono wysokości należnych odsetek na dzień wydania decyzji ani nie wskazywano w jakich terminach i w jakiej wysokości należy je spłacać, podając jednocześnie, że do każdej raty strona powinna naliczyć odsetki ustawowe za opóźnienie.

(akta kontroli str. 2599-2569)

W przypadku udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych i wydawania decyzji o rozłożeniu ich na raty nie naliczano opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 57 § 1 Ordynacji. Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale podała m.in., że w trakcie prac nad procedurą udzielania ulg przeanalizowano około 360 orzeczeń sądów administracyjnych wydanych na kanwie art. 25 ust. 10 uopp oraz analogicznego art. 30 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych w żadnym nie napotkano problemu stosowania przepisów Ordynacji w tym zakresie. Dodała, że sprawą przesądzoną w doktrynie i orzecznictwie sądów jest to, że przedmiotowe, nienależnie pobrane świadczenia stanowią niepodatkową należność budżetową. Odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji oznacza, że stosowane są one nie wprost oraz że, w razie istnienia przepisów szczególnych, te stosowane są posiłkowo. Zatem w odniesieniu do ulg, zastosowanie ma w pierwszej kolejności art. 25 ust. 10 uopp.

⁶¹ 23 takie decyzje.

⁶² Jedna decyzja.

NIK dostrzega złożoność i niejednoznaczność przedmiotowych regulacji budzących wątpliwości prawne, co skutkuje niejednolitym sposobem ich interpretowania przez organy administracji publicznej i co może świadczyć o potrzebie interwencji ustawodawcy.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wystąpiły przypadki nieuzasadnionych opóźnień w prowadzeniu działań egzekucyjnych.

1.1. W pięciu⁶³ spośród 17 zbadanych przypadków, upomnienia wysyłano do dłużników po upływie 100 dni od dnia wydania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – w skrajnym przypadku było to nawet 15 miesięcy.

Naruszało to § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁴, zgodnie z którym wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli, łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne⁶⁵.

Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale wyjaśniła m.in., że nienależnie pobrane świadczenia, stwierdzone decyzją ostateczną, podlegają potrąceniu z innych świadczeń, a jeżeli zobowiązany przebywa za granicą, uruchamiany jest tryb odzyskiwania należności, przewidziany rozporządzeniem wykonawczym. W pierwszej kolejności są więc podejmowane działania pozaegzekucyjne, mające doprowadzić do ustalenia, czy zobowiązany jest uprawniony do pobierania świadczeń za granicą i czy jest możliwe potrącenie należności polskich z tego świadczenia. Potwierdzeniem zasadności przyjętego podejścia w Wydziale była duża skuteczność pozaegzekucyjnego odzyskiwania nienależnie pobranych świadczeń.

NIK wskazuje, że czasochłonność ww. działań poprzedzających egzekucję, przeprowadzanych co do zasady w ośrodkach pomocy społecznej i sprowadzających się de facto jedynie do ustalenia czy dłużnik pobiera świadczenia możliwe do potrącenia, nie uzasadnia skali ww. opóźnień.

1.2. W czterech przypadkach⁶⁶ spośród 10 tytułów wykonawczych objętych badaniem wystawiono je i przekazano do organu egzekucyjnego po ponad 100 dniach od upływu siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia - w skrajnym przypadku było to nawet 247 dni.

Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale podała m.in., że

⁶³ Dotyczy decyzji Marszałka nr ROPS.VII/4607/16/17 z 25 października 2017 r. oraz decyzji Wojewody nr: ZZ.002548.2018 z 21 sierpnia 2018 r., ZZ.004255.2018 z 8 listopada 2018 r., ZZ.000655.2019 z 31 stycznia 2019 r., ZZ.010171.2020 r. z 27 maja 2020 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, obowiązywało do 29 lipca 2020 r. Następnie § 3 rozporządzeń o tej samej nazwie: ww. ministra z 23 lipca 2020 r. (Dz. U. poz. 1294, obowiązywało do 19 lutego 2021 r.) i Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 18 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2083).

⁶⁵ W ww. 10 przypadkach nie podejmowano - fakultatywnych - działań informacyjnych.

⁶⁶ Dotyczy decyzji Marszałka nr ROPS.VII/4607/16/17 z 25 października 2017 r. oraz decyzji Wojewody nr: ZZ.004255.2018 z 8 listopada 2018 r., ZZ.005518.2018 z 21 grudnia 2018 r. i ZZ.014403.2020 z 13 sierpnia 2020 r.

przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁷, nie wskazują terminu maksymalnego pomiędzy doręczeniem upomnienia a wszczęciem egzekucji, pozostawiając wierzycielowi podjęcie racjonalnej decyzji o tym, jaki odstęp czasu pomiędzy doręczeniem upomnienia a wszczęciem egzekucji da mu odpowiedź na pytanie, czy rzeczona egzekucja jest rzeczywiście konieczna.

(akta kontroli str. 2556, 2570-2660, 2662-2710)

NIK nie neguje, że ww. maksymalnego terminu nie określono. Wskazać jednak należy, że zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel, tj. Wojewoda, był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Z kolei w myśl art. 6 § 1 pea, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek, który można skierować do organu egzekucyjnego już po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia (art. 15 § 1 pea). W tym kontekście, mając na uwadze dobro finansów publicznych, nieuzasadnione zwlekanie z dochodzeniem przedmiotowych należności nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i nie sprzyja optymalnej realizacji zasady ujętej w art. 42 ust. 5 upf, w myśl której jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

2. W jednym przypadku na 10 zbadanych, przez 15 miesięcy nie podjęto działań w celu uzyskania informacji od zagranicznej instytucji właściwej dla potrzeb ustalenia kwestii przyznania i wypłaty świadczeń, co było niezbędne dla ponownego rozpatrzenia sprawy zwrotu nienależnie pobranego świadczenia objętego kszs. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z 29 marca 2020 r. uchylono zaskarżoną decyzję Wojewody⁶⁸ w całości i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, uznając ją jako prowadzoną przedwcześnie. W Urzędzie nie dokonano bowiem niebudzących wątpliwości ustaleń, mających stanowić podstawę do rozstrzygnięcia, czy żądanie zwrotu ustalonej kwoty nienależnie pobranego świadczenia było uzasadnione. Działania dla usunięcia ww. wątpliwości poprzez zwrócenie się do zagranicznej instytucji właściwej o dodatkowe informacje w sprawie przyznania i wypłaty świadczeń podjęto dopiero 1 lipca 2021 r., co wskazuje na brak należytej staranności w tym zakresie.

Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranego Świadczeń w Wydziale wyjaśniła m.in., że skala spraw do załatwienia, tzn. ich liczba przypadająca do realizacji na jednego pracownika merytorycznego, praktycznie nie pozwalała na płynną obsługę wszystkich spraw. Konieczna była priorytetyzacja zadań, w kontekście obowiązujących przepisów prawa dotyczących przedawnienia terminu orzekania o nienależnie pobranego świadczeniach, jak i przedawnienia terminu dochodzenia orzeczonych należności.

(akta kontroli str. 2527-2541, 2556)

3. W Urzędzie nie monitorowano wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranego odprowadzanych przez gminy⁶⁹ na rachunek Wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30. W wyniku pozyskania przez NIK w toku kontroli informacji

⁶⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: pea.

⁶⁸ Nr ZZ.003470.2018 z 9 października 2018 r.

⁶⁹ Jako dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, podlegająca zwrotowi do budżetu państwa wynikająca z rozliczeń z lat ubiegłych.

od 34 gmin ustalono, że w przypadku dwóch z nich⁷⁰ nie odprowadzono na rachunek bankowy WUW dochodów uzyskanych z tytułu odzyskanych nienależnie pobranych świadczeń, lecz dokonano umniejszenia należnej gminie kwoty dotacji bieżącej przeznaczonej na wypłatę świadczeń 500+ w danym roku, udzielanej z budżetu państwa o kwotę wyegzekwowanych lub potrąconych należności. Jednakże w przypadku jednej gminy umniejszenia dokonano wyłącznie o wyegzekwowaną należność główną, gdyż wyegzekwowane odsetki zaliczono na poczet dochodów organu właściwego. W Urzędzie dysponowano informacją o odzyskaniu ww. należności przez organy właściwe, jednak nie zweryfikowano czy należności te odprowadzono do budżetu Wojewody.

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu podał, że wpływy środków ze zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem podlegają weryfikacji i wyjaśnieniom w celu ich prawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych dysponenta części budżetowej. Przyznał, że w zakresie zwrotu dotacji wynikających z wyegzekwowania nienależnie pobranych świadczeń nie wprowadzono dodatkowych mechanizmów przepływu informacji pomiędzy Wydziałem Finansów i Budżetu a Wydziałem.

Kierownik Oddziału Nienależnie Pobranych Świadczeń w Wydziale podała z kolei, że monitoring wpływu środków ze zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem nie należał do zadań Wydziału.

(akta kontroli str. 1509-1520, 1612-1621, 2556, 2662)

NIK wskazuje, że brak ww. monitorowania nie sprzyjał prawidłowemu sprawowaniu nadzoru, który w świetle treści art. 175 ust. 1 pkt 3 ufp Wojewoda sprawuje m.in. nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa. Przyczyniłoby się do tego, w ramach obowiązku zapewnienia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, opracowanie procedur dotyczącej wymiany informacji i współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu dysponującymi kompletem danych niezbędnych do monitorowania wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek Wojewody (w formie zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem).

OCENA CZĄSTKOWA

Decyzje w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych były wydawane przez osoby uprawnione oraz zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa. Prawidłowo ustalano wysokość należności głównej i okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. Zwrot należności od dłużników był należycie monitorowany, jednak nie dokonywano tego w stosunku do wpływu dochodów z ww. tytułu odprowadzanych przez gminy na rachunek Wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30. W sytuacji uchylania się zobowiązanych od zwrotu ww. należności podejmowano właściwe działania w celu zastosowania środków egzekucyjnych, jednak w 15,9% zbadanych spraw nastąpiło to z nieuzasadnionym opóźnieniem. Opóźnienie takie wystąpiło też w jednej z ponownie prowadzonych spraw dotyczących nienależnie pobranego świadczenia. Rozstrzygnięcia dotyczące ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń podejmowano po zweryfikowaniu wystąpienia szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz zgodnie z przyjętą w Wydziale procedurą. Kwoty wyegzekwowane z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych objętych kszs wpłacano na rachunki bankowe podmiotów obsługujących organy właściwe, choć to Wojewoda ustalał i dochodził zwrotu tych

⁷⁰ Jastrowie i Lipno.

świadczeń, które stanowiły dochód budżetu państwa, ponadto na skutek przyjętej interpretacji przepisów uznano, że brak jest podstaw prawnych do naliczania opłaty prolongacyjnej. Potwierdzało to, że z uwagi na złożoność i niejednoznaczność regulacji prawnych dotyczących ww. kwestii sposób ich interpretowania przez organy administracji publicznej jest niejednolity, co może świadczyć o potrzebie interwencji ustawodawcy.

OBSZAR

4. Nadzór i monitorowanie zadania związanego z realizacją świadczeń wychowawczych przez organy właściwe

Opis stanu faktycznego

4.1. W WUW nie określono wewnętrznych zasad związanych z monitorowaniem realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe. Obowiązek monitorowania realizacji świadczenia wychowawczego wynikający z art. 14 ust. 3 uopp, w Wydziale realizowano poprzez ciągłą i bieżącą analizę danych ujmowanych w rejestrach informatycznych oraz sprawozdaniach dotyczących wykonywania zadań określonych w uopp, objętych kszs. Wydział ten zobowiązany był do przekazywania do Ministra zbiorów centralnych za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: CAS). Zbiory centralne otrzymywane od organów gmin były z kolei przekazywane do Ministra z Wydziału Polityki Społecznej Urzędu. Centralna Baza Beneficjentów nie była zasilana o dane, o których mowa w art. 14 ust. 2 uopp, tj. dane osób pobierających świadczenia i wartość udzielonych świadczeń. Z wyjaśnień Dyrektor wynikało, że dane te były automatycznie przekazywane przez oprogramowanie do obsługi świadczeń rodzinnych i wychowawczych (system dziedziny Sygnity).

(akta kontroli str. 40-41, 137-141, 720)

Monitorowanie realizacji świadczenia wychowawczego było również prowadzone poprzez weryfikację sprawozdań przekazywanych Wojewodzie w CAS przez organy właściwe. Przekazywano również do Ministra odpowiednie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, w tym sprawozdania w zakresie kszs świadczeń wychowawczych⁷¹.

Na podstawie analizy 44 ww. sprawozdań z okresu 2018 – 2021 (I półrocze) ustalono, że były one przekazywane do Ministra terminowo (za wyjątkiem trzech za pierwsze trzy miesiące 2018 r.) oraz iż były kompletne. Dyrektor wyjaśniła, że trzy ww. sprawozdania zostały przekazane po terminie z uwagi na to, iż do marca 2018 r. nie były jeszcze wprowadzone do systemu wszystkie wnioski przejęte od Marszałka. Z kolei analiza 42 sprawozdań rzeczowo-finansowych sporządzanych w Wydziale Polityki Społecznej wykazała, że zostały one terminowo przekazane do Ministra.

(akta kontroli str. 20-33, 137-141)

Wojewoda egzekwował również obowiązek przekazywania przedmiotowych sprawozdań przez poszczególne organy właściwe. Sprawozdania były przekazywane drogą elektroniczną w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych. Weryfikacja poprawności danych zawartych w tych sprawozdaniach polegała na kontakcie telefonicznym lub drogą elektroniczną z pracownikiem odpowiedzialnym w danej gminie za wprowadzenie poprawnych danych do sprawozdania. Dane te były weryfikowane przy

⁷¹ O których mowa w obowiązującym do dnia 30 czerwca 2019 r. rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1831) i obowiązującym od 1 września 2019 r. rozporządzenia ww. ministra z 18 czerwca 2019 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 1179), dalej: rozporządzenia w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych.

wykorzystaniu danych i analiz będących w ewidencji księgowej Wydziału Polityki Społecznej Urzędu.

Ponadto, Wojewoda przekazywał do Ministra sprawozdania miesięczne w zakresie m.in. liczby niezadowolonych i wpływających wniosków/spraw z zakresu świadczenia wychowawczego oraz monitoringu spraw objętych kszs.

(akta kontroli str. 713-717, 720, 721-893)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził w urzędach obsługujących organy właściwe łącznie 11 kontroli, w tym cztery dotyczące prawidłowości prowadzonych postępowań w zakresie realizacji przepisów uopp oraz pięć dotyczących prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa na realizację świadczenia 500+. Stwierdzone w toku ww. kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieweryfikowania kompletności złożonych wniosków i informacji w nich zawartych, a także powoływania w podstawie prawnej decyzji niewłaściwych przepisów, niewskazywania w pouczeniach zawartych w decyzjach obowiązującego stanu prawnego, niewskazywania w decyzjach uchylających prawo do świadczenia od kiedy ww. prawo przestaje przysługiwać świadczeniobiorcy.

(akta kontroli str. 1045-1221, 1288-1300)

Ponadto, w związku z pismem Ministra Wojewoda przeprowadził w 2017 r. dwie kontrole w ROPS w zakresie sposobu realizacji zadania zleconego objętego kszs. W kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2018 r. stwierdzono, że w ciągu poprzedniego roku rozpatrzono jedynie 51% wpływających wniosków o świadczenie wychowawcze oraz iż zadanie to realizowane było w ROPS z rażącymi opóźnieniami. W wyniku tej kontroli zalecono rozpatrywanie spraw w ustawowo określonych terminach. Z kolei w kontroli przeprowadzonej pod koniec 2017 r. stwierdzono m.in., że w tym roku załatwiono zaledwie 15% spraw jakie wówczas wpłynęły do ROPS oraz iż liczba spraw wykazana przez ROPS była znacznie wyższa niż ustalona przez kontrolerów WUW. Kontrolerzy ci nie mogli również zweryfikować liczby spraw wpływających z instytucji zagranicznych, z uwagi na brak możliwości wygenerowania z systemu informacji jakich okresów zasiłkowych dotyczą. Stwierdzono ponadto znaczny spadek liczby załatwianych przez ROPS spraw w stosunku do roku poprzedniego. W wyniku tej kontroli nie sformułowano zaleceń, z uwagi na przejęcie zadania przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 1045-1058, 1222-1233)

4.2. W ramach współpracy Wojewody z Ministrem oraz z organami właściwymi w zakresie kszs przekazywano m.in. informacje dotyczące zasad postępowania podczas rozpatrywania spraw o świadczenie wychowawcze, w tym również zasad współpracy pomiędzy organem I i II instancji. Wojewoda zgłaszał do Ministra propozycje zmian przepisów dotyczących udzielania świadczenia wychowawczego oraz uwagi i propozycje dotyczące pracy w systemie Sygnity. Uczestniczył w naradach z przedstawicielami ministerstwa, podczas których omawiano m.in. zagadnienia organizacyjne, dane statystyczne dotyczące realizowanych zadań oraz zmiany legislacyjne.

(akta kontroli str. 137-191, 375-437)

W ramach współpracy z organami właściwymi Wojewoda zorganizował dwa spotkania z przedstawicielami tych organów w celu określenia zasad współpracy i procedur postępowania. Ponadto do organów właściwych kierowano pisma z wytycznymi i zaleceniami w celu ujednoczenia sposobu działania w określonych sytuacjach. Dyrektor zaznaczyła, że głównie udzielano wskazówek w zakresie sposobu przekazywania wniosków, a ponadto: poinformowano o uruchomieniu nowego adresu poczty elektronicznej, który umożliwił szybszą komunikację

pomiędzy pracownikami organów właściwych a pracownikami Wydziału, przekazano listę sprawdzającą wniosków, przedstawiono proces elektronicznej wymiany dokumentów pomiędzy urzędami, omawiano zmieniające się przepisy.

Współpraca pracowników Wydziału z organami właściwymi polegała na stałym kontakcie, w tym drogą elektroniczną, z pracownikami ośrodków pomocy społecznej i urzędów gmin, odpowiedzialnymi za realizację świadczenia wychowawczego.

(akta kontroli str. 115-116, 137-191)

4.3. W planach audytu wewnętrznego na poszczególne lata nie ujęto zadania zapewniającego związanego z kszs. Odnośnie do nieujęcia w planach audytu wewnętrznego na lata 2018 i 2019 zadań związanych z kszs, w sytuacji gdy obszar zabezpieczenia społecznego w tych latach został oszacowany na wysokim poziomie ryzyka, Kierownik Zespołu Audytu Wewnętrznego podała, że wyniki analizy ryzyka nie są jedynym czynnikiem wpływającym na wyznaczenie obszarów działalności jednostki, w którym zostanie przeprowadzone zadanie audytowe.

(akta kontroli str. 894-927)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano również kontroli wewnętrznych w wydziałach realizujących zadania związane z kszs.

(akta kontroli str. 931-934, 1004-1044)

4.4. W badanym okresie wpłynęło do Urzędu 196 skarg związanych z kszs, przy czym ich liczba systematycznie malała. Najwięcej – 69 skarg wpłynęło w 2019 r., 47 - w 2020 r. a 26 w I półroczu 2021 r. Analiza 10 skarg wykazała, że dziewięć załatwiono w miesięcznym terminie wynikającym z art. 237 § 1 Kpa, a jedną uznano za ponaglenie. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że w przypadku siedmiu tych spraw Wojewoda podjął pierwsze działania w celu załatwienia sprawy dopiero po złożeniu ww. skarg.

(akta kontroli str. 928-930, 935-999)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze. Podejmowano systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem i organami właściwymi m.in. poprzez wymianę korespondencji oraz organizację i udział w naradach i spotkaniach, co sprzyjało prawidłowemu ustalaniu prawa do tego świadczenia. Egzekwowano od organów właściwych rzetelne, w tym terminowe, sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Prawidłowo też przekazywano ww. sprawozdania sporządzane przez Wojewodę. Wpływające do Urzędu skargi dotyczące przedmiotowej materii, załatwiano zgodnie z przepisami Kpa.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) prawidłowego dokumentowania zaznajomienia się przez pracowników Wydziału z: zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy;
- 2) załatwiania bez zbędnej zwłoki spraw dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego, nie

później niż w dwumiesięcznym terminie określonym w art. 35 ust. 3 Kpa albo maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 4-5c uopp oraz informowania stron o niezafatwieniu sprawy w ww. terminie i jego przyczynach, a także wskazywania nowego terminu jej zafatwienia;

- 3) wyeliminowania nieuzasadnionych opóźnień w toku ponownie prowadzonych spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń oraz w wysyłaniu upomnień do dłużników i przekazywaniu tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych;
- 4) monitorowania wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek Wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30, a także zweryfikowania w trybie nadzoru lub kontroli prawidłowości wywiązania się przez organy właściwe gmin Jastrowie i Lipno z obowiązku przekazywania dochodów z tytułu ww. świadczenia.

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Poznań, 8 października 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Sylwia Zakrzewska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
Podpis

.....
Podpis

Przemysław Grad
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis