



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.020.04.2021

Pan
Władysław Dajczak
Wojewoda Lubuski
Lubuski Urząd Wojewódzki
ul. Kazimierza Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wielkopolski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, 66-400 Gorzów Wielkopolski, ul. Kazimierza Jagiellończyka 8 (dalej: LUW albo Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Władysław Dajczak, Wojewoda Lubuski, od 9 grudnia 2015 r. ¹ (dalej: Wojewoda)
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 10 września 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.
Kontroler	Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/87/2021 z 21 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 325-327)

¹ Z dniem 11 listopada 2019 r. Wojewoda został odwołany ze stanowiska, następnie z dniem 15 stycznia 2020 r. ponownie powołany.

² Tj. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres. Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przygotowanie i wdrożenie zadań Wojewody dotyczących świadczeń wychowawczych⁵, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁶ przeprowadzono prawidłowo. Podejmowane w Urzędzie działania mające na celu dostosowanie stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb okazały się skuteczne i pozwoliły na załatwienie wszystkich spraw przejętych od Marszałka Województwa Lubskiego (dalej: Marszałek), przy jednoczesnym rozpatrywaniu wpływających wniosków. Zakresy obowiązków pracowników były aktualne i zawierały realizowane przez nich zadania. Ich przygotowanie merytoryczne było zgodne z wymogami wynikającymi z opisów stanowiska, przy czym nie zawsze dokumentowano fakt zapoznania się z tymi opisami. Prowadzone szkolenia zapewniały pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Środki na realizację zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wydatkowano celowo i adekwatnie do potrzeb związanych z jego przejęciem.

W LUW prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń wychowawczych oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczeń. 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 54% zbadanych spraw, w których miały zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dopuszczono się jednak zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezłatwieniu sprawy w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. Na wystąpienie tych nieprawidłowości wpłynęły m.in. znaczne liczby przejętych spraw oraz nowych wniosków o udzielenie świadczenia 500+.

Decyzje w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych były wydawane przez osoby uprawnione, prawidłowo ustalano wysokość należności głównej oraz okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. Stan zaległości z tego tytułu z roku na rok zwiększał się, ale wynikało to z przyczyn niezależnych od Urzędu. Przed wystawianiem tytułów wykonawczych, na skutek przyjętej interpretacji przepisów, nie przesyłano dłużnikom upomnień, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, z tym że każdorazowo, pisemnie wzywano ich do dobrowolnego uregulowania zaległości. W 55% objętych badaniem przypadków udzielenia ulg, rozłożono zaległości na raty, nie dokumentując faktu zweryfikowania szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji, przy jednoczesnym odstąpieniu od jej uzasadnienia faktycznego w tym zakresie. Z kolei w 40% badanych spraw,

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

⁵ Dalej także: świadczenie 500+.

⁶ 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) 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), 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).

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

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: pea.

w których decyzje o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wydał Wojewoda, nie monitorowano na bieżąco stanu zaległości dłużników we współpracy z organami właściwymi⁹, co skutkowało nierzetelną ewidencją tych zaległości. Jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK podjęto jednak działania w celu zwiększenia efektywności ww. monitoringu.

Wojewoda podejmował systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister) i organami właściwymi, co sprzyjało prawidłowemu ustaleniu prawa do tego świadczenia. Egzekwowano od organów właściwych terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Wpływające do Urzędu skargi dotyczące przedmiotowej materii, których liczba corocznie malała, załatwiano zgodnie z przepisami Kpa, a jednostkowy przypadek nieznacznego przekroczenia terminu nie miał wpływu na kontrolowaną działalność.

III Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ 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. W LUW, sprawami związanymi z realizacją świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zajmowano się, zgodnie z § 19 ust. 1 Statutu Urzędu¹¹ (dalej: Statut), w Wydziale Polityki Społecznej (dalej: Wydział albo WPS).

(akta kontroli str. 4, 13, 32-33)

Zgodnie z § 59 Regulaminu Organizacyjnego LUW (dalej: RO), do zadań Wydziału, w tym dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹², należało:

- realizowanie zadań związanych z pełnieniem funkcji instytucji właściwej¹³ w związku z udziałem RP w koordynacji tych systemów w zakresie świadczeń rodzinnych i wychowawczych w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej (dalej: UE), Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG) i Konfederacji Szwajcarskiej (dalej: Szwajcaria);
- prowadzenie postępowań administracyjnych zmierzających do ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji tych systemów;
- rozpatrywanie i analizowanie spraw pod kątem uprawnień osób do świadczeń rodzinnych i wychowawczych w krajach UE, EOG i Szwajcarii,
- monitorowanie realizacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych.

⁹ 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).

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Nadany zarządzeniem Wojewody z 26 lutego 2016 r. i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 25 marca 2016 r.

¹² Zgodnie z zarządzeniem Wojewody z 27 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany RO.

¹³ 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).

Ponadto, zarządzeniem Wojewody z 27 grudnia 2017 r.¹⁴, utworzono Oddział Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego w Delegaturze Urzędu w Zielonej Górze (dalej: Oddział), któremu przypisano realizację zadań z zakresu udziału RP w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń wychowawczych.

(akta kontroli str. 202, 253-256, 299-304)

Zarządzeniem Dyrektora Generalnego LUS (dalej: Dyrektor Generalny) w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego WPS¹⁵, wyodrębniono w Oddziale sześć stanowisk wchodzących w jego skład:

- Kierownik Oddziału;
- Wieloosobowe stanowisko ds. koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁶;
- Wieloosobowe stanowisko ds. koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych;
- Wieloosobowe stanowisko ds. obsługi formularzy;
- Stanowisko ds. nienależnie pobranych świadczeń;
- Wieloosobowe stanowisko ds. rejestracji wniosków i obsługi¹⁷.

W regulaminie Wydziału dla każdego z ww. stanowisk, jak również dla samego Oddziału, ujęto przypisane im zadania związane z ustalaniem prawa do świadczeń wychowawczych a także ich egzekucji w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 104, 168-201, 334)

1.2. Skutkiem przejęcia od marszałków województw przez wojewodów, od 1 stycznia 2018 r., funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem RP w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym wydającej decyzje w sprawach świadczenia wychowawczego realizowanego w ramach koordynacji ww. systemów, Wojewoda przejął od Marszałka 13 pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze (dalej: ROPS), którzy z dniem 1 stycznia 2018 r. stali się pracownikami służby cywilnej¹⁸. W dniach 19 – 21 grudnia 2017 r. realizujący te zadania pracownicy zostali oddelegowani do siedziby LUW celem odbycia szkolenia w zakresie m.in.: obsługi systemów teleinformatycznych¹⁹, organizacji pracy w WPS oraz obowiązków i uprawnień członków służby cywilnej. Spośród ww. 13 osób, 12 legitymowało się wykształceniem wyższym, jedna średnim. Każda z nich dysponowała doświadczeniem zawodowym na stanowisku związanym z realizacją zadań podlegających przekazaniu. Do dnia 30 czerwca 2021 r. 11 z 13 przejętych od Marszałka pracowników nadal wykonywało swoje obowiązki w Oddziale.

(akta kontroli str. 336-350, 384-420)

¹⁴ W sprawie zmiany zarządzenia w sprawie ustalenia RO.

¹⁵ Załącznik do zarządzenia Dyrektora Nr 11 z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wewnętrznego WPS LUW.

¹⁶ We wcześniejszej wersji tego regulaminu, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora nr 2 z 23 stycznia 2018 r., wieloosobowe stanowisko do spraw koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych przypisane było do głównej siedziby Urzędu i podlegało bezpośrednio pod Zastępcę Dyrektora WPS. W kolejnej wersji tego regulaminu przyjętej zarządzeniem Dyrektora nr 22 z 15 czerwca 2018 r. ww. stanowisko zostało włączone w strukturę Oddziału.

¹⁷ Stanowisko to Dyrektor wykazała w kategorii spraw innych niż świadczenia wychowawcze.

¹⁸ Dyrektor, pismem nr PS-V.3120.43.2017 z 13 grudnia 2017 r. poinformował tych pracowników o zmianach w ich stosunkach pracy – zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428, dalej: ustawa zmieniająca z 2017 r.).

¹⁹ System EZD, programy: Zimbra, Intranet, Serwis IT, Serwis BL.

Dyrektor Wydziału (dalej: Dyrektor) podała, że pomimo przejęcia zespołu wykwalifikowanych i przygotowanych merytorycznie pracowników, tylko czterech z nich wcześniej samodzielnie prowadziło przedmiotowe postępowania administracyjne, co powodowało, iż te zasoby kadrowe nie były wykorzystywane od razu w pełnym zakresie. Zastępca Dyrektor WPS (dalej: Zastępca Dyrektor) dodała natomiast, że niepełne wykorzystanie potencjału kadrowego zespołu przejętego od Marszałka spowodowane było dotychczasową organizacją pracy tego zespołu w samorządzie, gdzie jego większość zaangażowana była w obsługę techniczną zadania. W związku z tym sukcesywnie wdrażano i zwiększano liczbę pracowników prowadzących postępowania, odciążono ich od czynności technicznych oraz wprowadzono procedury odpowiedzialności poszczególnych pracowników za indywidualnie przypisane do nich sprawy (tj. rozpatrywania wniosków kompleksowo z zakresu świadczeń wychowawczych i rodzinnych dla jednej rodziny) a także weryfikacji prawidłowości realizowanych postępowań. Zdaniem Zastępcy Dyrektor pozwoliło to zasadniczo zmienić proporcje pomiędzy zaangażowaniem wykwalifikowanych pracowników w obsługę techniczną a faktycznym prowadzeniem postępowań, jak również zniwelować rozmycie odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 389-391, 422, 760)

W okresie 2018-2021 (do 30 czerwca) w Oddziale zatrudnione były łącznie 34 osoby. W 2018 r. obok osób przejętych z ROPS zatrudnionych zostało dodatkowo pięciu nowych pracowników (spoza Urzędu)²⁰ a siedmiu pracowników przeniesiono z innych komórek organizacyjnych LUW. Stan kadrowy tego oddziału²¹ na koniec 2018 r. jak i na koniec czerwca 2021 r. wynosił 24 pracowników²², w tym 22 z nich obsługiwało stanowiska do prowadzenia postępowań administracyjnych a dwóch stanowiska do rejestracji wniosków i obsługi. W ramach tych stanowisk, na dzień 30 czerwca 2021 r., 15 osób wykonywało pracę w Delegaturze LUW w Zielonej Górze a dziewięć w głównej siedzibie urzędu, w Gorzowie Wlkp.

Dyrektor podała, że wszystkie dotychczasowe nabory przeprowadzono skutecznie, a na dzień 30 czerwca 2021 r. nie występowały wakaty.

W Oddziale rotacja pracowników dotyczyła pięciu osób²³. Kierownik Oddziału Kadr i Szkolenia²⁴ (dalej: Kierownik OKiS) wyjaśniła, że w miejsce tych pracowników pozyskiwano nowych a rotacja w tym oddziale kształtowała się na poziomie niższym od przeciętnej występującej w LUW.

Poza ww. pracownikami, w Oddziale zatrudniano osoby na podstawie umów cywilnoprawych²⁵, tj. dziesięć w 2019 r., sześć w 2020 r. oraz jedenaście w 2021 r. Dodatkowo przyjmowano także stażystów²⁶. Dyrektor podała, że były to stanowiska do wykonywania prac pomocniczych²⁷, wskazując jednocześnie, iż osoby te odciążały od czynności technicznych pracowników prowadzących postępowania administracyjne.

(akta kontroli str. 385-391, 406-407, 422, 463, 469-472, 643, 787, 1198-1205)

W opinii Dyrektor, najistotniejszym problemem związanym z realizacją zadania była liczba przejętych od Marszałka zaległości, w ramach których, na 8 865 otrzymanych spraw – 6 723 (w tym 4 589 dotyczących koordynacji świadczeń wychowawczych)

²⁰ Trzy osoby zatrudniono w marcu, jedną w lipcu i jedną w listopadzie.

²¹ Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

²² Jeden z pracowników przejętych od Marszałka pod koniec lutego 2018 r. odszedł z Oddziału.

²³ Czterech pracowników rozwiązało umowy o pracę, jedną osobę przeniesiono do innego oddziału LUW.

²⁴ W zastępstwie Dyrektora Biura Organizacji i Kadr.

²⁵ W ramach tych umów zatrudniano osoby niebędące pracownikami Urzędu.

²⁶ W 2018 i 2019 r. po pięciu, siedmiu w 2020 r. oraz trzech w 2021 r.

²⁷ Np. rejestracja wniosków, wydruki decyzji i pism, wysyłka korespondencji.

stanowiły postępowania niewszczęte. Problemy odnotowywano również we współpracy z gminami w zakresie przekazywania niekompletnych wniosków. Dyrektor podała, że we współpracy z Ministerstwem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo) ustalono na czerwiec 2019 r. termin zakończenia przez Wojewodę przejętych od Marszałka spraw w zakresie świadczenia wychowawczego - z którego to terminu się wywiązano. W marcu 2018 r. skierowano do gmin korespondencje z zaleceniem konieczności weryfikacji poprawności przesyłanej dokumentacji, miesiąc później zorganizowano dla przedstawicieli gmin spotkanie z udziałem Wojewody oraz przedstawicieli Ministerstwa, na którym omówiono zasady współpracy i procedury postępowania w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pomiędzy Urzędem a organami właściwymi. Poza tym, biorąc pod uwagę liczbę nierozpatrzonych spraw i klientów oczekujących na informacje w tym zakresie, od lutego 2018 r. uruchomiono przeznaczoną dla koordynacji infolinię (o czym poinformowano na stronie internetowej Urzędu), za pośrednictwem której do końca kwietnia 2019 r. przeprowadzono ponad 3,5 tys. rozmów.

Dyrektor podkreśliła również trudności związane z niesprzyjającymi efektywnej pracy warunkami lokalowymi przejętych pracowników ROPS, których biura znajdowały się uprzednio na czwartej kondygnacji kamienicy pozbawionej windy, co stanowiło barierę dla osób niepełnosprawnych. Jeden z pracowników poruszających się na wózku inwalidzkim wykonywał obowiązki oddzielnie na parterze. Poza tym, w jednym z pomieszczeń ówczesnej lokalizacji pracowało aż dziewięć osób. Od kwietnia 2018 r. pracownikom Oddziału zapewniono nowe pomieszczenia, w budynku pozbawionym barier architektonicznych i z odpowiednią przestrzenią do pracy - w poszczególnych biurach pracowały jedna albo dwie osoby. Dyrektor dodała, że przy znacznie lepszych warunkach pracy w nowej lokalizacji, wynegocjowano niższy czynsz za najem zajmowanych powierzchni²⁸.

(akta kontroli str. 389-391, 422, 711-749, 755-758, 763-777)

Liczba spraw prowadzonych średniorocznie przez jednego pracownika Oddziału wzrosła z 347 w 2018 r. do 521 w 2020 r., a w samym tylko I półroczu 2021 r. wyniosła 396. Liczba spraw prowadzonych średniomiesięcznie przez jednego pracownika wzrosła odpowiednio: z 28 w 2018 r. do 43 w 2020 r., a następnie wyniosła 33 w I półroczu 2021 r.

Odnosząc się do danych wskazujących na zwiększające się z roku na rok obciążenie ilością realizowanych spraw przez pracowników Oddziału, Dyrektor wyjaśniła, że w związku z wejściem w życie od 1 lipca 2019 r. przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw²⁹ i likwidacją kryterium dochodowego w przypadku ubiegania się o świadczenie 500+ na pierwsze dziecko, zwiększeniu uległa liczba wpływających do Urzędu wniosków. Jednocześnie zaznaczyła, że uproszczone zostało postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego poprzez wprowadzenie „informacji” – jako sposobu rozstrzygnięcia w sprawie³⁰. Wprowadzone zmiany spowodowały, że liczba spraw na pracownika wzrosła, ale jednocześnie umożliwiły załatwienie większej ilości spraw, w krótszym czasie.

(akta kontroli str. 335, 523)

²⁸ W 2018 r. wynosił 24,20 zł netto za m², a w poprzedniej siedzibie ROPS 39,00 zł netto za m².

²⁹ Dz. U. poz. 924, dalej: ustawa zmieniająca z 2019 r.

³⁰ 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).

Jako potwierdzenie dobrej i efektywnej organizacji pracy Oddziału, Dyrektor wskazała informacje zawarte w korespondencji z Ministerstwem skierowanej 9 marca 2021³¹ do wojewodów, w której wykazano m.in., że w zakresie wniosków zaległych (sprawy z okresów świadczeniowych 2016/2017, 2017/2018 oraz 2018/2019), według stanu na koniec 2020 r. LUW miał 302 nierozpatrzone wnioski, a tylko w trzech województwach odnotowano ich mniej. Biorąc pod uwagę tylko sprawy przejęte od Marszałka, LUW był jednym z siedmiu urzędów wojewódzkich, które uregulowały zaległości³². W korespondencji wykazano także średnią liczbę rozstrzygnięć na etat, zgodnie z którą w Urzędzie była ona druga w kolejności najwyższa w kraju.

(akta kontroli str. 644-651)

1.3. W okresie objętym kontrolą 32 spośród 34 pracowników, zatrudnionych w Oddziale na podstawie umowy o pracę (94%) legitymowała się wykształceniem wyższym. Pozostałych dwóch pracowników – zatrudnionych na stanowiskach ds. rejestracji wniosków i obsługi – posiadało wykształcenie średnie.

Z ww. 34 osób, 22 (65%) posiadało ponadtrzyletni staż pracy związany z realizacją zadań w ramach koordynacji, w tym siedmiu pracowników dysponowało kilkunastoletnim doświadczeniem. Staż pracy od roku do trzech lat posiadało dziewięciu pracowników, natomiast trzy osoby realizowały zadanie objęte przedmiotem kontroli przez mniej niż rok.

Szkolenia i kursy związane z zakresem przedmiotowym realizowanych zadań odbyło 25 pracowników, jeden z nich ukończył ponadto studia podyplomowe z zakresu organizacji i administrowania pomocą społeczną. Tematyka odbytych szkoleń obejmowała w szczególności: koordynację świadczeń rodzinnych i wychowawczych, zmiany w tych świadczeniach, politykę migracyjną, obsługę oprogramowania elektronicznej komunikacji w zakresie koordynacji, postępowanie w sprawach świadczeń nienależnie pobranych, praktyczne aspekty wydawania decyzji administracyjnych oraz radzenie sobie z trudnym klientem.

W okresie pandemii pracownicy LWU, w tym pracownicy Oddziału zostali zobowiązani do odbycia szkoleń online³³, poza tym uczestniczyli w naradach online organizowanych przez Ministerstwo.

(akta kontroli str. 336-350, 524-525, 823-843, 892-922)

Na podstawie dokumentacji kadrowej dotyczącej dziesięciu, losowo wybranych, pracowników Oddziału (stanowiących 29% wszystkich wykonujących zadania w tym oddziale w okresie 2018 – I półrocze 2021 r.) ustalono, że:

- opisy stanowisk pracy ustalone zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 17 z 25 maja 2018 r.³⁴ i zakresy obowiązków objętych próbą pracowników były aktualne i zawierały zadania przez nich realizowane, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących m.in. świadczenia wychowawczego według prawa polskiego i unijnego oraz współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie koordynacji świadczeń;
- osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia 500+ w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego posiadały wymagane na danym stanowisku pracy kwalifikacje w zakresie: wykształcenia, doświadczenia zawodowego, kompetencji i umiejętności (wszyscy pracownicy prowadzący postępowania administracyjne mieli wykształcenie wyższe);

³¹ DSZ-III.5320.15/2021.KD.

³² Jedna sprawa pozostawała w toku.

³³ Takimi jak: „Efektywna praca zdalna”, „Etyka – szkolenie dla osób niezajmujących wyższych stanowisk w służbie cywilnej”, „Jak chronić się przed wirusami”, oraz „Radzenie sobie ze stresem i efektywne zarządzanie czasem”.

³⁴ W sprawie organizacji procesu sporządzania opisów i wartościowania stanowisk pracy w LUW.

- umożliwiono im podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez zapewnienie udziału w szkoleniach dotyczących m.in. obsługi oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych na poziomie wojewody oraz stosowania przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁵ w świetle standardów UE. Każdy z tych pracowników odbył co najmniej dwa szkolenia tożsame z realizowanymi obowiązkami;
- spośród 10 pracowników Oddziału objętych próbą, sześciu niezwłocznie potwierdziło zapoznanie się z opisem swojego stanowiska pracy, a czterech dokonało tego 9 czerwca 2021 r., tj. w toku kontroli NIK³⁶. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że każdy pracownik WPS był zapoznawany z opisem swojego stanowiska pracy niezwłocznie po jego zmianie lub aktualizacji, jednakże w przypadku dziewięciu³⁷ pracowników Wydziału, w wyniku przeoczenia i spiętrzenia zadań, nie złożyli oni swoich podpisów potwierdzających ten fakt, co zostało niezwłocznie uzupełnione;
- dziewięciu z dziesięciu pracowników wytypowanych do próby nie posiadało ocen okresowych oraz Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego (dalej: IPRZ). Kierownik OKiS wyjaśniła, że zgodnie z § 6 Procedury Ustalania IPRZ Członka Korpusu Służby Cywilnej³⁸ proces jego tworzenia powinien być ściśle połączony z procesem oceny okresowej. Co do zasady, zgodnie z art. 81 ust. 1 i 4 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁹ ocena ta powinna być sporządzana licząc od dnia zakończenia poprzedniej oceny okresowej lub od dnia zatrudnienia na czas nieokreślony. W przypadku ośmiu pracowników zaplanowane w okresie od kwietnia 2020 r. do marca 2021 r. oceny nie zostały przeprowadzone z uwagi na zawieszenie tego procesu na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 17 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁴⁰, natomiast jeden pracownik ma termin pierwszej oceny wyznaczony na 2 kwietnia 2022 r. Niedokonanie ocen jednocześnie uniemożliwiło utworzenie i zaktualizowanie IPRZ. Odnosząc się do jednej, sporządzonej w czasie pandemii oceny (29 kwietnia 2021 r.), Kierownik OKiS wyjaśniła, że dotyczyła ona kierownika oddziału koordynacji i dokonano jej z uwagi na szczególne okoliczności związane z realizacją odpowiedzialnych zadań i kierowania zespołem;
- wszyscy badani pracownicy posiadali aktualne zakresy czynności, warunków pracy i odpowiedzialności pracowników, które poza szczegółowym określeniem ich zadań wskazywały także ich podległość służbową.

(akta kontroli str. 336-350, 459-465, 476-512, 779-786, 823-891)

1.4. Na wdrożenie zadań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w planie na 2017 r. (po zmianach) przewidziano na ten cel kwotę 320 tys. zł (w tym 62,5 tys. zł z rezerwy celowej⁴¹), przy czym na wydatki bieżące 227,9 tys. zł⁴² a na wydatki majątkowe - 92,1 tys. zł⁴³. Zrealizowane wydatki w 2017 r. wyniosły 319,9 tys. zł, tj. 100% planu.

³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.

³⁶ Zatrudnieni 1 stycznia i 19 lutego 2018 r. oraz 1 maja i 1 lipca 2019 r.

³⁷ W tym czterech objętym badaniem w ramach próby.

³⁸ Zatwierdzonej przez Dyrektora 19 września 2017 r.

³⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1233, dalej: ustawa o służbie cywilnej.

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 737, ze zm. Art. 95 ust. 1 - w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, od dnia ogłoszenia danego stanu, obowiązki wynikające z art. 38 oraz z art. 81 ustawy o służbie cywilnej, mogą zostać zawieszane do czasu ustania przeszkód uniemożliwiających ich wykonanie.

⁴¹ Dec. MF/FS4.4143.3.751.2017.MF.4033 z 12 października 2017 r.

⁴² Rozdział 85595 § 4000 grupa wydatków bieżących – kwota 257,5 tys. zł przeniesiona decyzją Wojewody nr 85/08.3122.2.125.2017.ZW z 11 października 2017 r. z rozdziału 85502 § 2010 (świadczenia rodzinne w gminach) a następnie, decyzją Wojewody nr 85/08.3122.2.209.2017.ZW z 28 grudnia 2017 r., zmniejszono te środki o kwotę 29,6 tys. zł i przeniesiono do rozdziału na zakupy inwestycyjne.

W 2018 r. na realizację zadania w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zaplanowano wydatki w kwocie 1 519,1 tys. zł⁴⁴, w tym na wynagrodzenia i pochodne – 1 338,3 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 1 510,8 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu.

W 2019 r. zaplanowano (po zmianach) wydatki w kwocie 2 123,3 tys. zł (w tym z rezerwy celowej – 716,3 tys. zł)⁴⁵, z tego na wynagrodzenia i pochodne 1 479,9 tys. zł, a na wydatki majątkowe - 28 tys. zł. Plan zrealizowano na poziomie 99,3%, tj. w kwocie 2 109,3 tys. zł.

W 2020 r. w planie po zmianach ujęto kwotę 2 019 tys. zł (z rezerwy celowej – 128 tys. zł)⁴⁶, w tym na wynagrodzenia i pochodne 1 726,1 tys. zł. Plan zrealizowano na poziomie 99,9 %, tj. w kwocie 2 017,9 tys. zł.

Zaplanowane wydatki na dzień 30 czerwca 2021r. wyniosły 2 269 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 1 740 tys. zł. Środki pozyskane z rezerwy celowej na realizację umów zleceń wyniosły 383 tys. zł. W I półroczu 2021 r. wydatkowano kwotę 1 024,6 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne - 777,6 tys. zł.

Dyrektor podała, że nie wystąpiły problemy w zakresie planowania, pozyskiwania i wydatkowania środków na realizację zadania koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 385-386, 391, 923-1043)

Analiza 20 wybranych wydatków pozapłacowych poniesionych w latach 2017-2021 (I półrocze) na łączną kwotę 648,9 tys. zł⁴⁷, w tym na zakup sprzętu informatycznego, mebli oraz materiałów biurowych, remont pomieszczeń zajmowanych przez pracowników Oddziału, zakup regałów do archiwum, oraz usług konsultacyjno-wdrożeniowych z systemu Sygnity (przeniesienie danych z ROPS do LUW, instalacja i konfiguracja oprogramowania na poziomie Wojewody, warsztaty dotyczące obsługi systemu) wykazała, że wynikały one z potrzeb ww. Oddziału i zostały przeznaczone do na realizację zadań związanych z obsługą świadczeń wychowawczych.

(akta kontroli str. 761-763, 938-954, 1044-1124)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie przygotowania i wdrożenia zadań Wojewody dotyczących świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Podejmowane w Urzędzie działania mające na celu dostosowanie stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb Oddziału okazały się skuteczne i pozwoliły na załatwienie wszystkich spraw przejętych od Marszałka, przy jednoczesnym rozpatrywaniu wpływających wniosków. Zakresy obowiązków pracowników były aktualne i zawierały realizowane

⁴³ Rozdział 85595 § 6060 wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych w kwocie 92,1 tys. zł, w tym 62,5 tys. zł rezerwy celowej oraz 29,6 tys. zł przeniesione decyzją Wojewody nr 85/08.3122.2.209.2017.ZW z 28 grudnia 2017 r. z rozdziału 85502 § 2010.

⁴⁴ W tym 135,1 tys. zł z rezerwy celowej.

⁴⁵ W tym:

- 226,9 tys. zł na wydatki osobowe (Dec. MF/FS4.4143.3.96.2019.MF.979 i Dec. MF/FS4.4143.3.79.2018.MF.702 z 11 kwietnia 2019 r. oraz Dec. MF/FS3.4143.3.196.2019.MF.4311 z 26 września 2019 r.);

- 461,4 tys. zł. na wydatki bieżące, w tym 108,9 tys. zł na umowy zlecenia (Dec. MF/FS4.4143.3.407.2019.MF.2959 z 1 sierpnia 2019 r.)

- 28 tys. zł. na wydatki majątkowe (Dec. MF/FS4.4143.3.407.2019.MF.2959.K01 z 10 października 2019 r.).

⁴⁶ W całości na wydatki bieżące (Dec. MF/FS4.4143.3.586.2020.MF.5658 z 13 listopada 2020 r.).

⁴⁷ W tym: 267,3 tys. zł w 2017 r.; 10,4 tys. zł w 2018 r.; 263,5 tys. zł w 2019 r. oraz 107,7 tys. zł w 2020 r.

przez nich zadania. Ich przygotowanie merytoryczne było zgodne z wymogami wynikającymi z opisów stanowiska, przy czym nie zawsze dokumentowano fakt zapoznania się z tymi opisami. Prowadzone szkolenia zapewniały pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Środki na realizację zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wydatkowano celowo i adekwatnie do potrzeb związanych z jego przejęciem.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W związku z przejęciem od 1 stycznia 2018 r. zadań z zakresu unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do LUW wpłynęło z ROPS 8 865 spraw, w tym 6 688 dotyczących świadczenia wychowawczego, tj.: 5 331 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia, 1 348 spraw dotyczących potwierdzania informacji na potrzeby instytucji zagranicznych (tzw. formularzy) oraz dziewięć spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń.

Łączna liczba wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. wyniosła ww. 5 331 (wnioski przejęte od Marszałka). W 2018 r. wpłynęło do Urzędu 5 839 nowych wniosków, a w: 2019 r., 2020 r. i I półroczu 2021 r. odpowiednio: 10 661, 3 560 i 9 461.

W okresie do 31 czerwca 2021 r. rozpatrzono wszystkie wnioski przejęte od Marszałka, z tego 3 240 w 2018 r. (tj. 60,8 %), 2 067 w 2019 r. (38,8%), 23 w 2020 r. (0,4%) i jeden wniosek w I półroczu 2021 r. a także rozpatrzono 26 121 wniosków, które wpłynęły do LUW, tj. 2 578 w 2018 r., 6 767 w 2019 r., 9 580 w 2020 r. i 7 196 w I półroczu 2021 r.

W okresie objętym kontrolą, łączna liczba rozpatrzonych w LUW wniosków wyniosła (narastająco): 5 818 na dzień 1 stycznia 2019 r., 14 652 na dzień 1 stycznia 2020 r., 24 255 na dzień 31 grudnia 2020 r. i 31 452 na koniec I półrocza 2021 r.

Liczba nierozpatrzonych wniosków wyniosła: 5 352 na dzień 1 stycznia 2019 r., w tym 2 091 przejętych z UM; 7 179 na dzień 1 stycznia 2020 r., w tym 24 przejęte od Marszałka; 1 136 na dzień 31 grudnia 2020 r., w tym jeden przejęty od Marszałka oraz 3 400 na dzień 30 czerwca 2021 r.

Główną przyczyną wzrostu liczby nierozpatrzonych wniosków było, według Dyrektor – przywołane już w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia⁴⁸ - wejście w życie ustawy zmieniającej z 2019 r. i likwidacja kryterium dochodowego skutkujące zwiększeniem liczby wpływających do Urzędu wniosków.

(akta kontroli str. 351-353, 389, 422, 523)

2.2. Analiza 35 spraw, w tym 30 w których Wojewoda ustalił, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i ustalił prawo do świadczenia 500+ albo odmówił tego prawa oraz pięciu spraw, w których ustalono, iż przepisy te nie mają zastosowania wykazała, że:

- 32 wnioski były niekompletne, co spowodowało, iż Wojewoda samodzielnie uzyskiwał niezbędne informacje⁴⁹, zwracał się do organu właściwego lub wzywał wnioskodawców o ich uzupełnienie,

⁴⁸ Punkt 1.2.

⁴⁹ Dwukrotnie pozyskiwano dane dotyczące możliwości ustalenia sytuacji dochodowej rodziny, w jednej sprawie potwierdzano zatrudnienie członka rodziny poza granicami kraju.

- we wszystkich badanych sprawach prawidłowo ustalano zastosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego,
- w sposób prawidłowy ustalano też pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego⁵⁰,
- we wszystkich przypadkach, w celu aktualizacji informacji przed wydaniem decyzji dokonywano weryfikacji w centralnej bazie danych ZUS oraz każdorazowo wypełniano formularze międzynarodowej wymiany informacji dotyczącej zabezpieczenia społecznego, w systemie EESSI⁵¹,
- wydane w 17 sprawach decyzje administracyjne⁵² (12 przyznających świadczenie oraz pięć odmawiających jego przyznania) zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 i 3 Kpa,
- w przypadku pięciu decyzji odmownych strony nie wnosiły odwołań, a rozstrzygnięcia w nich wskazane były zgodne z obowiązującymi przepisami⁵³,
- w 19 przypadkach sprawy załatwiono po dwumiesięcznym terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa⁵⁴,
- w 21 sprawach, w których postępowania trwały powyżej dwóch miesięcy⁵⁵ nie powiadamiano wnioskodawców o przyczynach ich nierozpatrzenia w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, nie wskazano nowego terminu ich rozpatrzenia oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia⁵⁶.

(akta kontroli str. 581, 586, 1125-1197)

2.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wydawał decyzji tymczasowo przyznających świadczenie wychowawcze⁵⁷. Dyrektor wyjaśniła, że w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. Wojewoda nie wydawał takich decyzji, ponieważ nie wpłynął żaden wniosek w tym zakresie.

(akta kontroli str. 372-383)

2.4. W kontrolowanym okresie strony zaskarżyły 49 decyzji⁵⁸, w tym 27 dotyczących nienależnie pobranych świadczeń na łączną kwotę 131,4 tys. zł. Organy wyższego stopnia rozpatrując odwołania wydały w tym okresie 41 rozstrzygnięć⁵⁹: w 22 przypadkach utrzymano decyzje w mocy; w dziewięciu organ przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia; w jednym właściwe samorządowe kolegium odwoławcze (dalej: SKO) wydało orzeczenie co do istoty sprawy, w dwóch umorzono

⁵⁰ Na 30 spraw w trzech przypadkach ustalono pierwszeństwo strony niemieckiej, w jednym holenderskiej, w pozostałych sprawach pierwszeństwo wypłaty świadczenia należało do Polski.

⁵¹ System elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, o którym mowa m.in. w art. 95 ust. 1 w zw. art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009.

⁵² Od 1 lipca 2019 r., zgodnie z art 13a uopp, przyznanie świadczenia wychowawczego nie wymaga decyzji. W przypadku 13 spraw objętych badaniem wydawano informacje w zakresie przyznania tego świadczenia.

⁵³ Trzykrotnie odmowa przyznania świadczenia wynikała z pierwszeństwa do jego wypłaty po stronie niemieckiej, dwukrotnie przekroczone zostało kryterium dochodowe (do 1 lipca 2019 r. 800 zł netto na członka rodziny).

⁵⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵⁵ W dwóch sprawach wystąpiły okoliczności, o jakich mowa w art. 35 § 5 Kpa, na skutek których nie wliczano pewnych okresów do terminu ujętego w art. 35 § 3 Kpa.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Decyzja w sprawie zasad pierwszeństwa wydawana w sytuacji, gdy instytucja, w której złożono wniosek uzna, że zastosowanie ma jej ustawodawstwo, jednak nie na zasadzie pierwszeństwa zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 883/2004 (art. 60 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009) W sprawozdaniach tworzonych w Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: CAS) – Monitoring spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie wykazano ani jednej takiej decyzji.

⁵⁸ W tym: sześć w 2018 r., 17 w 2019 r., 15 w 2020 r. oraz 11 w pierwszej połowie 2021 r.

⁵⁹ Na dzień 30 sierpnia 2021 r. brak było jeszcze rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w odniesieniu do trzech decyzji zaskarżonych w 2020 r. i pięciu zaskarżonych w I półroczu 2021 r.

postępowanie odwoławcze, pięciokrotnie organ wyższego stopnia wydał postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania a w dwóch przypadkach o niedopuszczalności odwołań. Dwukrotnie (w 2018 r.) utrzymane w mocy decyzje zaskarżano do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA), który skargi oddalił.

(akta kontroli zestawienie nr 354, 363-366)

Najczęstszym przypadkiem wnoszenia odwołań w przypadku decyzji dotyczących nienależnie pobranych świadczeń⁶⁰ było kwestionowanie naliczenia ustawowych odsetek. Podważając zasadność odmów przyznania świadczenia najczęściej wskazywano na nieotrzymywanie tego świadczenia z innych krajów oraz kwestionowano niedopełnienie obowiązku poinformowania organu przyznającego świadczenie o wykonywaniu pracy poza granicami RP. Poza tym beneficjenci pięciokrotnie wnosili odwołanie od decyzji przyznających uprawnienia do świadczeń wychowawczych⁶¹, wskazując m.in. na nieprawidłowość okresu za jaki przyznano ww. świadczenia.

(akta kontroli str. 359-366)

W przypadkach 17 decyzji odmawiających przyznania świadczenia wychowawczego oraz pięciu decyzji przyznających to świadczenie ale niezgodnie z oczekiwaniami stron⁶², odwoływano się 22 razy⁶³. Organ wyższego stopnia osiem razy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, sześć decyzji utrzymał w mocy, czterokrotnie wydano postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, dwukrotnie umorzono postępowanie a w jednej sprawie organ postanowił o niedopuszczalności odwołania. Jedna ze spraw (z I połowy 2021 r.) do dnia 31 sierpnia 2021 r. nie została jeszcze rozstrzygnięta.

(akta kontroli str. 356, 359-361)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do LUW skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań – w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1 i 2 Kpa – w zakresie koordynacji świadczeń wychowawczych. W latach 2018-2021 (I półrocze) strony postępowań prowadzonych w ramach koordynacji świadczeń wychowawczych wniosły łącznie 15 ponagleń, o których mowa w ww. art. 37 Kpa: sześć w 2018 r., dwa w 2019 r., cztery w 2020 r. oraz trzy w pierwszym półroczu 2021 r. W dziesięciu sprawach organ wyższego stopnia⁶⁴ uznał ponaglenia za niezasadne, w dwóch sprawach (już przez Wojewodę rozstrzygniętych)⁶⁵ Minister nie wydał jeszcze postanowienia. W trzech przypadkach stwierdzono zasadność ponagleń, zobowiązując Wojewodę do załatwienia tych spraw, przy czym w jednej z tych spraw decyzje wydano jeszcze przed wpływem do LUW ponaglenia⁶⁶, w drugim przypadku dzień po jego wpływie⁶⁷, a trzecie z tych postępowań ostatecznie zakończono po ośmiu miesiącach od otrzymania ponaglenia – co było

⁶⁰ W okresie 2018 – I połowa 2021 r. łącznie zaskarżono 27 decyzji Wojewody dotyczących nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych (trzy w 2018 r., dziewięć w 2019 r., osiem w 2020 r. oraz siedem w pierwszym półroczu 2021 r.)

⁶¹ Do LUW w powyższym okresie wpłynęły trzy takie odwołania w 2018 r. oraz dwa w 2019 r.

⁶² Np. przyznano świadczenie wychowawcze za inny niż oczekiwany okres.

⁶³ Trzy w 2018 r., osiem w 2019 r., siedem w 2020 r. oraz cztery w pierwszej połowie 2021 r.

⁶⁴ W siedmiu sprawach postanowienie o uznaniu ponaglenia za niezasadne wydało SKO, a w trzech postanowienia o niedopuszczeniu się przez Wojewodę bezczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania wydawał Minister.

⁶⁵ PS-VII.9904.2.60.2021 i PS-VII.9904.2.61.2021 z 9 czerwca 2021 r. (data załatwienia spraw).

⁶⁶ Wpływ ponaglenia – 18 czerwiec 2019 r., decyzja z 6 czerwca 2019 r., postanowienie SKO z 5 sierpnia 2019 r.

⁶⁷ Wpływ ponaglenia – 21 lipiec 2020 r., decyzja z 22 lipca 2020 r., postanowienie Ministra z 2 sierpnia 2020 r.

zgodne z terminem wskazanym w postanowieniu SKO tj. siedmiu dni od doręczenia przez stronę określonych w wezwaniu dokumentów⁶⁸.

(akta kontroli str. 367-368, 1390-1408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Spośród 35 objętych próbą spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁶⁹, 19⁷⁰ zostało załatwionych z naruszeniem określonego w art. 35 § 3 Kpa dwumiesięcznego terminu na załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej. Zwłoka wynosiła od dwóch do 542 dni, przy czym w ośmiu przypadkach nie przekraczała miesiąca, w dwóch sześciu miesięcy, w czterech roku, a w pięciu była dłuższa niż rok. We wszystkich tych 19 sprawach oraz w dwóch innych⁷¹, wbrew wymogom art. 36 § 1 i 2 Kpa nie zawiadomiono też stron o przyczynach zwłoki – w tym o przyczynach opóźnień niezależnych od organu – nie wskazano nowego terminu załatwienia spraw oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 581, 586, 1125-1197)

Zastępca Dyrektor wyjaśniła, że przyczynami ww. nieprawidłowości były m.in.: duża liczba przejętych od Marszałka w 2018 r. i niezakończonych spraw, stopień ich skomplikowania i czasochłonność prowadzenia, związana m.in. z oczekiwaniem na wydanie decyzji uchylającej przez właściwy miejscowo dla strony organ, co było niezbędne dla ustalenia przez Wojewodę prawa do świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji. Dodała, że czas jaki należałoby poświęcić na wysyłanie ww. zawiadomień przeznaczono na wydawanie decyzji, albowiem priorytetem było załatwienie jak największej ilości spraw. Informacji o stanie ich zaawansowania udzielano w ramach infolinii oraz w toku korespondencji e-mail z wnioskodawcami.

(akta kontroli str. 580-592)

Nie negując racjonalności przywołanej argumentacji, NIK wskazuje, że z formalnoprawnego punktu widzenia, ww. sprawy należało załatwić w ciągu dwóch miesięcy, a w przypadku przekroczenia tego terminu każdorazowo dopełniać obowiązków precyzyjnie ujętych w art. 36 Kpa - w którym nie przewidziano alternatywnych form ich realizacji. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, długiego rozpoznania wniosku nie może też usprawiedliwiać m.in. zbyt mała obsada kadrowa pracowników urzędu w stosunku do znacznej liczby wpływających spraw⁷².

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podjął skuteczne działania zmierzające do załatwienia wszystkich spraw przejętych od Marszałka, co nastąpiło przed końcem I półrocza 2021 r.⁷³, a liczba rozpatrzonych wniosków - w tym także tych wpływających do Urzędu - corocznie wzrastała. W LUW prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie

⁶⁸ Wpływ ponaglenia – 28 luty 2018 r., postanowienie SKO z 9 kwietnia 2018 r., wpływ dokumentów 1 października 2018 r., decyzja z 3 października 2018 r.

⁶⁹ Obejmowała 25 spraw, w których przyznano świadczenie wychowawcze, pięć zakończonych decyzją odmowną w tym zakresie oraz pięć postępowań, w których uznano, że przepisy o koordynacji nie mają zastosowania.

⁷⁰ Sprawy: PS-VII.9904.3968.2018.ASul, PS-VII.9904.2502.2018.ASul, PS-VII.9904.2072.2018.BZuk, PS-VII.9904.1733.2018.SSzt, PS-VII.9904.1282.2018.Mwil, PS-VII.9904.791.2018.MWil, PS-VII.9904.1.292.2019.RKry, PS-VII.9904.2.1724.2018.SPud, PS-VII.9904.2.1207.2018.SPud, PS-VII.9904.1.733.2018.ASul, PS-VII.9904.4085.2018.MNeu, PS-VII.9904.293.2018.ASul, PS-VII.9904.132.2018.RKry, PS-VIUI.9904.5121.2018.RKry, PS-VII.9904.1.1075.2019.KHer, PS-VII.9904.1.46.2020.ASul, PS-VII.9904.1.004921.2019, PS-VII.9904.1.000632.2019, PS-VII.9904.1.1914.2020.KTan.

⁷¹ PS-VII.9904.1.001904.2020 i PS-VII.9904.2.001398.2020. W sprawach tych wystąpiły okoliczności, o jakich mowa w art. 35 § 5 Kpa, na skutek których nie wliczano pewnych okresów do ww. terminu ujętego w art. 35 § 3 Kpa.

⁷² Por. np. wyrok NSA z 15 września 2020 r. w sprawie I OSK 889/20.

⁷³ Przy czym 99,6% tych spraw załatwiono do końca 2019 r.

świadczeń wychowawczych oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczeń. 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 54% zbadanych spraw, w których miały zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, 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 tych 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 okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał 588 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 2 035,1 tys. zł. Wystąpiła w tym zakresie wyraźna tendencja rosnąca. W 2018 r. wydano 45 decyzji na kwotę 130,1 tys. zł, w 2019 r. już 141 decyzji na kwotę 439,9 tys. zł, w 2020 r. 226 decyzji na kwotę 728,7 tys. zł, a tylko w I półroczu 2021 r. - 176 decyzji na kwotę 736,4 tys. zł. Decyzje zostały wydane w odniesieniu do świadczeń wychowawczych wypłaconych, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie, w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji uprzednio przynajmniej ww. świadczenie.

(akta kontroli str. 369)

Strony wniosły 27 odwołań od decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, natomiast kwota odzyskanych przez Wojewodę należności z tego tytułu wyniosła 701,5 tys. zł⁷⁴.

Wojewoda przejął z dniem 1 stycznia 2018 r. dziewięć spraw, w których Marszałek wydał już decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 19 tys. zł⁷⁵. Z ww. kwoty odzyskano należności w wysokości 19,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 363-366, 369, 370, 1444-1445)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że tendencja wzrostowa w zakresie wydawanych przez Wojewodę decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wynikała m.in. z faktu rozpatrzenia wszystkich zaległych spraw przejętych od Marszałka oraz coraz większej efektywności w bieżącej realizacji zadań w zakresie prowadzenia tych postępowań. Dodała, że szersze wykorzystanie systemu teleinformatycznego Sygnity do prowadzenia tych spraw (w tym wypracowania obowiązujących szablonów) znacznie przyspieszyło procesy administracyjne, co w konsekwencji miało wpływ na wzrost podejmowanych, ww. rozstrzygnięć.

(akta kontroli str. 542)

⁷⁴ Według stanu na 7 września 2021 r.

⁷⁵ Decyzje te wydano również w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6 uopp.

Analiza losowo wybranych 30 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wydanych przez Wojewodę w okresie 2018 – 2021 (I półrocze) wykazała, że zawierały one elementy określone w art. 107 ust. 1 i 3 Kpa, dotyczyły właściwych osób i okresów za które uznano świadczenie wychowawcze jako nienależnie pobrane. Prawidłowo ustalano wysokość należności głównej oraz odsetek ustawowych za opóźnienie. Kwoty odsetek nie wskazywano w decyzjach natomiast rozstrzygano o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wraz z odsetkami prawidłowo określając datę, od której były naliczane⁷⁶. W analizowanych decyzjach wskazywano rachunek bankowy urzędu gminy albo ośrodka pomocy społecznej (dalej: OPS), właściwego miejscowo dla strony postępowania, na który należało przekazać należność. W decyzjach informowano także, że przed dokonaniem zwrotu należności wraz z odsetkami należy we wskazanej instytucji ustalić ich wysokość.

(akta kontroli str. 1409-1443)

Odnosząc się do niewskazywania w wydawanych z upoważnienia Wojewody decyzjach o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych kwoty odsetek za opóźnienie, Dyrektor wyjaśniła m.in., że wynikało to z codziennie zmieniającej się wysokości ww. kwoty oraz wpływu czasu od wydania decyzji do jej doręczenia. Wskazywanie w decyzjach kwoty odsetek wyliczonej na dzień wydania tych decyzji mogłoby powodować spłacanie przez dłużników niepełnych kwot nienależnie pobranych świadczeń. Dyrektor dodała, że odsetki w LUW wyliczane były w systemie Sygnity, stosownie do obwieszczeń wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie⁷⁷.

(akta kontroli str. 516, 1412-1426)

3.2. W okresie objętym kontrolą, liczba dłużników zalegających ze spłatą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wykazywała tendencje wzrostową – szczególnie pomiędzy 1 stycznia 2020 r. – 80 dłużników, a 30 czerwca 2021 r. – 191 dłużników i przedstawiała się następująco, według stanu na:

- 1 stycznia 2018 zaległości dziewięciu dłużników wyniosły 19 tys. zł,
- 1 stycznia 2019 r. 33 dłużników zalegało z zapłatą 99,6 tys. zł,
- 1 stycznia 2020 r. 80 dłużników zalegało ze spłatą 260,8 tys. zł,
- 30 czerwca 2021 r. zaległości 191 dłużników wynosiły 668,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 369-370)

Podjęte działania egzekucyjne skutkowały odzyskaniem: w 2018 r. - 34,8 tys. zł, w 2019 r. - 111 tys. zł, w 2020 r. - 250,5 tys. zł i w I półroczu 2021 r. - 305,2 tys. zł. W związku z egzekucją nienależnie pobranych świadczeń Wojewoda wystawił w 2019 r. osiem tytułów wykonawczych na kwotę 16,8 tys. zł i w 2020 r. jeden tytuł na kwotę 1 tys. zł. Stan zaległości z tytułu nienależnie pobranych świadczeń również z roku na rok ulegał systematycznemu zwiększaniu się, tj. od 99,6 tys. zł na koniec 2018 r. do 959,5 tys. zł na koniec I półrocza 2021 r.

(akta kontroli str. 370)

W zakresie przyczyn systematycznego wzrostu liczby dłużników oraz stanu zaległości z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że wzrost stanu zaległości wynikał z coraz większej liczby wydawanych decyzji, co spowodowało ponaddwudziestokrotny wzrost liczby dłużników od początku 2018 r. do końca połowy 2021 r. Stan zaległości nie zmniejszał się, ponieważ do

⁷⁶ Zgodnie z art. 25 ust. 9 uopp, od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczenia do dnia spłaty.

⁷⁷ Obwieszczenia z 7 stycznia 2016 r. (M. P. poz. 47) oraz 14 lipca 2020 r. (M. P. poz. 627).

zaległości z poprzednich lat dodawane były kolejne, jednak w wyniku skutecznych działań prowadzonych przez Wojewodę ich dynamika była niższa niż dynamika wzrostu liczby dłużników.

(akta kontroli str. 559)

W Urzędzie, w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r., nie wysłano do dłużników zalegających ze spłatą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego żadnego upomnienia, o którym mowa w art. 15 pea. Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej ustawy, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W myśl art. 28 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r., zadania marszałka województwa jako wierzyciela należności pieniężnych wynikających ze spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych przejął wojewoda.

Dyrektor i jej Zastępca wyjaśniły, że odstąpiono od wysyłania ww. upomnień, kierując się przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁷⁸. Zgodnie z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia - egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku, gdy dotyczy należności pieniężnych, w przypadku których, na podstawie przepisów szczególnych, przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty. Ww. przepisy szczególne zawarte są w art. 25 uopp⁷⁹, w którym przyjęto, że w sytuacji uznania świadczeń wychowawczych za nienależnie pobrane, wydawana jest decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. Zatem osoba, która pobrała nienależnie świadczenia wychowawcze otrzymując decyzję uznającą świadczenia za nienależnie pobrane jest równocześnie wezwana do ich zwrotu⁸⁰. Podkreśliły, że w przypadku wszystkich dziewięciu tytułów wykonawczych wydanych w przedmiotowych sprawach w okresie objętym kontrolą, strona była ponadto zawiadamiana odrębnym pismem, m.in. że w związku z brakiem spłaty zobowiązania przedłużony zostaje termin wymagalności o 14 dni, po upływie którego zostanie wystawiony tytuł wykonawczy. Dyrektor dodała, że w toku kontroli wdrożona została procedura wystawiania ww. upomnień przed zastosowaniem środka egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 520-521, 556-557, 584, 1444, 1455-1463)

NIK wskazuje, że ww. interpretacja, de facto utożsamiająca jeden z elementów decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z wezwaniem do zapłaty, nosiła znamiona interpretacji rozszerzającej. Wyjątków od zasady – w tym wypadku, ujętych w ww. rozporządzeniu wyjątków od obowiązku przesłania dłużnikowi upomnienia, ujętego w art. 15 pea – nie powinno się natomiast interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

Analizie poddano 29 postępowań prowadzonych przez Wojewodę w latach 2018 – 2021 (I półrocze) wobec dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 131.

⁷⁹ Zmiana brzmienia art. 11 uopp nastąpiła z dniem 1 stycznia 2018 r. na podstawie art. 15 pkt 5, 19, 20 w związku z art. 41 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2017 r.

⁸⁰ W decyzjach każdorazowo wskazywano, że zwrotu należności głównej wraz z odsetkami, należy dokonać w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji, przelewając środki na wskazany rachunek bankowy z pouczeniem o konsekwencjach niedokonania zwrotu w wyznaczonym terminie.

wychowawczych, w łącznej kwocie 72,7 tys. zł, w tym należność główna 64,6 tys. zł, odsetki ustawowe za opóźnienie 8,1 tys. zł⁸¹ oraz odsetki naliczane od dnia następnego po dniu wydania decyzji. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. łącznie odzyskano 45,7 tys. zł, w tym należność główną w kwocie 40,8 tys. zł i 4,9 tys. zł odsetek.

W badanej próbie potwierdzono, że w Urzędzie nie wystawiano upomnień zawierających wezwanie zobowiązanych z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Wystawiono łącznie dwa tytuły wykonawcze na łączną kwotę 2,1 tys. zł. (wraz z odsetkami). Z kwoty tej wyegzekwowano należności w łącznej wysokości 0,3 tys. zł (wraz z odsetkami). W tytułach wykonawczych, jako wierzyciela wpisywano Wojewodę, natomiast w rubryce „Nazwa i adres siedziby podmiotu, któremu należy przekazać wyegzekwowaną należność pieniężną” - urząd gminy albo OPS, podając też numer ich rachunków bankowych. W jednym z tytułów⁸² wskazano datę⁸³, do której należność pieniężna może być dochodzona na 31 lipca 2020 r., zamiast, zgodnie z art. 25 ust. 4 uopp – 31 sierpnia 2020 r.⁸⁴ Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że nastąpiło to w wyniku omyłki pisarskiej potwierdzając jednocześnie, że – uwzględniając brak odwołania strony od tej decyzji – prawidłowa data do której należność pieniężna mogła być dochodzona to 31 sierpnia 2020 r.

Żadna z należności objętych badaniem nie uległa przedawnieniu.

(akta kontroli str. 584, 1444, 1455-1463)

Analiza ww. dwóch tytułów wykonawczych potwierdziła, że ich wystawienie było poprzedzone odrębnymi pismami przesłanymi dłużnikom za potwierdzeniem odbioru. Wskazywano w nich m.in. - w ślad za wezwaniem ujętym w samych decyzjach o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – że w przypadku dalszego nieregulowania należności, zostanie wystawiony tytuł wykonawczy. W zakresie tej próby tylko w jednej sprawie⁸⁵ odnotowano podjęcie współpracy z instytucją zagraniczną w trybie art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, w celu odzyskania nienależnie pobranych świadczeń⁸⁶. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że próby wyegzekwowania należności z instytucji zagranicznych podejmowane są wtenczas gdy nie jest możliwe wyegzekwowanie należności w Polsce i w przypadku spraw objętych badaniem ww. próby nie były konieczne.

(akta kontroli str. 548, 1468-1486)

W zakresie prowadzonej w LUW ewidencji pozwalającej na ustalenie stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń 500+⁸⁷, w tym przedawnionych, Zastępca

⁸¹ Odsetki na dzień wydania decyzji przez Wojewodę wyliczone za pomocą systemu dziedzicznego Sygnity.

⁸² Nr PS-VII.9905.121.2018 z 5 kwietnia 2019 r.

⁸³ Pozycja E1 pkt 4 ww. tytułu.

⁸⁴ Należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego ulegają przedawnieniu z upływem trzech lat, licząc od dnia, w którym decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego stała się ostateczna. W omawianej sprawie decyzja nr. ROPS.III.77.9.2017 z 9 sierpnia 2017 r. została doręczona stronie 16 sierpnia 2017 r. (pokwitowanie odbioru). Od tego dnia stronie przysługiwał 14-dniowy termin na wniesienie odwołania (art. 129 § 2 Kpa), który upłynął 30 sierpnia 2017 r. Z uwagi na to, że była to niedziela, tj. dzień ustawowo wolny od pracy, to termin ten upływał następnego dnia, tj. 31 sierpnia 2017 r.

⁸⁵ Nr ROPS.III.77.9.2017 z 9 sierpnia 2017 r.

⁸⁶ Zgodnie z tą regulacją, jeżeli instytucja państwa członkowskiego wypłaciła danej osobie nienależne świadczenia, instytucja ta może, na warunkach i w granicach przewidzianych w stosowanym przez tę instytucję ustawodawstwie, wystąpić do instytucji każdego innego państwa członkowskiego odpowiedzialnej za wypłatę świadczeń zainteresowanemu o potrącenie nienależnej kwoty z kwot zaległych lub bieżących płatności należnych tej osobie niezależnie od działu zabezpieczenia społecznego, w ramach którego świadczenie jest wypłacane. Instytucja tego ostatniego państwa członkowskiego potrąca odnośną kwotę na warunkach i w granicach przewidzianych w stosowanym przez nią ustawodawstwie dla takiej procedury wyrównawczej, w taki sam sposób, jak w przypadku gdyby sama dokonała nadpłaty, oraz przekazuje potrąconą kwotę instytucji, która wypłaciła nienależne świadczenia.

⁸⁷ Prowadzonej na użytek wewnętrzny, w pliku Excel.

Dyrektora podała, że w Urzędzie, na podstawie informacji przekazywanych przez organy właściwe, prowadzone były w tym zakresie na bieżąco aktualizowane i monitorowane zestawienia. Dodała, że od maja 2021 r., w celu zwiększenia efektywności pozyskiwania informacji i tym samym aktualności prowadzonych zestawień, wraz z decyzją w zakresie nienależnie pobranych świadczeń przesyłano do gmin ujednolicony formularz, zobowiązując jednocześnie gminy do niezwłocznego informowania Wojewody o spłatach należności. W formularzu tym zawarto szereg szczegółowych danych dotyczących m.in.: wysokości wpłat, terminów, naliczonych odsetek oraz danych kontaktowych do pracowników obsługujących poszczególne sprawy.

(akta kontroli str. 597-598, 604-639)

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od organów miejscowo właściwych dłużnikom, w których wykazywały one⁸⁸ wyegzekwowane kwoty oraz stany należności⁸⁹ – w przypadku ośmiu spraw, na dzień 30 czerwca 2021 r. w LUW nie posiadano w tym zakresie aktualnych informacji o stanie należności⁹⁰.

(akta kontroli str. 1455-1463, 1506)

Odnosząc się do wytycznych, opinii lub instrukcji wydawanych przez Ministra, Dyrektor przywołała wykaz 25 korespondencji⁹¹ zawierających m.in. wyjaśnienia wątpliwości prawnych dotyczących postępowań w obszarze koordynacji zabezpieczenia społecznego. Dodała, że otrzymywane z Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego Ministerstwa wytyczne były na bieżąco wdrażane do realizacji.

(akta kontroli str. 1489-1505)

3.3. W okresie objętym kontrolą złożono 102 wnioski o udzielenie ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych: siedem w 2018 r., 28 w 2019 r., 36 w 2020 r. oraz 31 w I półroczu 2021 r., na podstawie których wydano: 76 decyzji rozkładających należność na raty w łącznej kwocie 316,3 tys. zł⁹², 15 decyzji dotyczących umorzenia zaległości na łączną kwotę 64 tys. zł⁹³ oraz jedną decyzję w przedmiocie odroczenia terminu płatności (w 2018 r.) na kwotę 5 tys. zł. W odniesieniu do 22 wniosków odmówiono ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń (według stanu na 30 czerwca 2021 r.).

(akta kontroli str. 371)

W LUW nie wydano żadnych wytycznych w zakresie udzielania ulg w sprawach nienależnie pobranych świadczeń. Zastępca Dyrektora podała m.in., że w przypadku ulgi w postaci umorzenia kwoty zaległości każdorazowo analizowana była indywidualna sytuacja materialno – bytowa strony, w oparciu o wywiad środowiskowy przeprowadzany przez pracownika socjalnego.. Zastępca Dyrektora dodała, że w przypadku ulgi w postaci odroczenia terminu płatności do LUW wpłynął jeden wniosek, w 2018 r., który także rozpatrzono pozytywnie.

(akta kontroli str. 526-527)

⁸⁸ W ramach ww. próby 29 postępowań.

⁸⁹ Na dzień 31 marca 2021 r.

⁹⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹¹ W tym stanowiska Ministerstwa dotyczące: dyplomatów zatrudnionych przez polskie placówki w państwach UE, EOG i Szwajcarii, z grudnia 2018 r.; rozstrzygnięcia weryfikacji przedsiębiorcy zwolnionego z obowiązku ubezpieczeniowego jako osoby aktywnej zawodowo, ze stycznia 2019 r.; kursów walut niepublikowanych na stronie Europejskiego Banku Centralnego (np. koron islandzkich), z lipca 2020 r.; pracowników delegowanych do pracy w Wielkiej Brytanii, u których nastąpiła przerwa pomiędzy dwoma następującymi po sobie okresami delegowania z marca 2021 r.

⁹² Sześć w 2018 r. na kwotę 24,5 tys. zł., 25 w 2019 r. – 68,3 tys. zł., 24 w 2020 r. – 128,1 tys. zł. oraz 21 w I półroczu 2021 r. - 95,5 tys. zł.

⁹³ Jedna na kwotę 2,5 tys. zł w 2019 r. oraz po siedem w 2020 r. i w I półroczu 2021 r. odpowiednio na kwoty 31,5 tys. zł oraz 30 tys. zł.

Na podstawie próby 20 spraw dotyczących ulg udzielonych w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego⁹⁴ ustalono, że wszystkie decyzje podpisywane były przez osoby uprawnione, z upoważnienia Wojewody, a udzielanie ulg następowało na wniosek stron, wobec których wydano wcześniej decyzje w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia. W decyzjach rozkładających zaległości na raty nie określano wysokości kwot należnych z tytułu odsetek, natomiast wskazywano, że należy uregulować raty wraz z odsetkami naliczanymi do dnia spłaty. W analizowanych decyzjach wskazywano rachunek bankowy urzędu gminy albo OPS miejscowo właściwego dla strony. W decyzjach informowano także, że przed dokonaniem wpłat należy w ww. podmiotach ustalić ich wysokość. Na 21 zbadanych wniosków o udzielenie ulgi tylko osiem z nich posiadało załączone dokumenty potwierdzające przywoływane w nich okoliczności. W przypadku czterech wniosków dokumenty te zostały załączone przez strony do wniosków, a w czterech innych sprawach⁹⁵, LUW występował do właściwych miejscowo OPS o diagnozę sytuacji rodziny i przesłanie wywiadu środowiskowego. W dwóch sprawach kontaktowano się ze stronami telefonicznie, sporządzając na tę okoliczność notatki służbowe. W przypadku pozostałych 11 wniosków wydano decyzje - pozbawione uzasadnienia faktycznego - przyznające ulgi w postaci rozłożenia zaległości na raty bez żadnej dokumentacji poza samym wnioskiem⁹⁶, potwierdzającej wystąpienie szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny, do których ramowo odwołuje się art. 25 ust. 10 uopp⁹⁷.

(akta kontroli str. 1507-1532)

Odnosząc się do kwestii stosowania w przedmiotowych sprawach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁹⁸, Zastępca Dyrektor podała m.in., że w związku z tym, że przepisy uopp nie określają sposobu naliczania odsetek ustawowych, stosowano art. 55 § 2⁹⁹ i art. 67a § 2¹⁰⁰ Ordynacji. Podstawą do tego był art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰¹, zgodnie z którym do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60 ufp¹⁰², nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji. Dodała, że związku z tym, zgodnie z ww. art. 55 § 2 Ordynacji, jeżeli dokonana wpłata nie pokrywała kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zaliczano proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości wraz z odsetkami za zwłokę w stosunku w jakim, w dniu wpłaty, pozostawała kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Natomiast, zgodnie z odpowiednio stosowanym art. 67a § 2 Ordynacji, umorzenie zaległości powodowało również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części w jakich została umorzona ta

⁹⁴ Po pięć z 2018 r., 2019 r., 2020 r. i pierwszej połowy 2021 r. w ramach których wydano 21 decyzji, w tym: 17 rozstrzygających o rozłożeniu zaległości na raty, jedną odmawiającą umorzenia części zaległości (PS-VII.9905.293.2018 z 7 czerwca 2019 r.), jedną w której umorzono zaległość (PS-VII.9905.221.2019 z 5 marca 2020 r.) oraz dwie decyzje, którymi rozstrzygnięto o odmowie umorzenia nienależnie pobranego świadczenia, przychylając się jednocześnie do wniosku o rozłożeniu należności na raty (PS-VII.9905.293.2018 z 28 września 2018 r. i PS-VII.9905.426.2020 z 10 maja 2021 r.)

⁹⁵ Cztery wnioski o umorzenie całości bądź części zaległości – trzy rozpatrzone negatywnie i jeden pozytywnie.

⁹⁶ W przypadku 11 wniosków strony uzasadniały przyznanie ulgi m.in. trudną sytuacją finansową, w przypadku dwóch wniosków strony ubiegały się o udzielenie ulgi nie wskazując żadnego uzasadnienia (wniosek M.K. do sprawy 9905.276.2018, oraz wniosek M.H. do sprawy 9905.280.2018).

⁹⁷ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm., dalej: Ordynacja.

⁹⁹ Jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę.

¹⁰⁰ Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

¹⁰¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ufp.

¹⁰² Art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych określa, że środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności dochody budżetu państwa pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw.

zaległość. Zastępca Dyrektora wyjaśniła ponadto, że w decyzjach nie ustalano opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 57 Ordynacji, ponieważ ustawodawca w art. 25 ust. 3 uopp wskazał, że dla nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych nalicza się odsetki ustawowe za opóźnienie.

(akta kontroli str. 531-534)

NIK wskazuje, że w przypadku konsekwentnego, odpowiedniego stosowana przepisów Ordynacji na podstawie art. 67 ust. 1 ufp, w świetle treści art. 57 § 1 w zw. z art. 67a § 1 pkt 2 Ordynacji, przy udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązania w postaci rozłożenia na raty należałoby ustalać opłatę prolongacyjną. Z drugiej strony, 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. Spośród 20 postępowań dotyczących udzielenia ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia, o których mowa w art. 25 ust. 10 uopp, w 11 przypadkach udzielono ulg w postaci rozłożenia zaległości na raty, w sytuacji gdy w aktach sprawy nie znajdowały się żadne inne dokumenty poza wnioskiem o udzielenie ww. ulgi, w toku postępowania nie występowało o dodatkowe informacje i dokumenty potwierdzające okoliczności uzasadniające wydanie ww. decyzji, a w uzasadnieniach tych decyzji nie przedstawiono konkretnych, szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny, poprzestając na przywołaniu treści ww. przepisu.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że przyjęto praktykę, iż sam wniosek strony dotyczący rozłożenia zaległości na raty stanowi podstawę do udzielenia tej ulgi, bez konieczności potwierdzania szczególnie trudnej sytuacji strony. Brano przy tym pod uwagę, że decyzje rozstrzygające w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń i wzywające do ich spłaty dotyczą często kilkunasto albo kilkudziesięciotysięcznych zobowiązań wraz z odsetkami, co dla wielu zobowiązanych stanowi kwoty uniemożliwiające spłatę ich w całości w terminie wskazanym w decyzji. Odmowa udzielenia ulgi w postaci rozłożenia należności na raty mogłaby spowodować brak spłat należności w ogóle oraz dodatkowe odwołania od decyzji, które wydłużyłyby postępowania i zwiększały stronom odsetki. Zastępca Dyrektora podkreśliła również, że rozłożenie należności na raty przerywa bieg terminu przedawnienia, co powoduje uzyskanie dodatkowego czasu na ewentualne przekazanie sprawy do organu egzekucyjnego w celu ściągnięcia należności, w przypadku braku spłaty zobowiązania. Dlatego, mając na uwadze dobro finansów publicznych oraz rodzin zobowiązanych do zwrotu świadczeń, stosowane były ulgi w postaci rozłożenia nienależnie pobranych świadczeń na raty na podstawie wniosku złożonego przez stronę bez konieczności żądania dodatkowych dokumentów. Dodała, że mając na uwadze treść art. 107 § 4 Kpa można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony – co miało miejsce w przypadku tych decyzji – dlatego odstąpiono od ich uzasadnienia faktycznego.

Nie negując racjonalności przywołanej argumentacji, NIK wskazuje, że w myśl art. 25 ust. 10 uopp kwoty nienależnie pobranego świadczenia można m.in. rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. W orzecznictwie sądów administracyjnych podaje się m.in., że zwrot „szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny” należy interpretować w ten sposób, iż udzielenie ulgi możliwe jest dopiero wówczas, gdy

sytuacja rodziny będzie "szczególna" i to szczególna na tle innych rodzin uprawnionych do świadczeń rodzinnych¹⁰³. Należy brać pod uwagę m.in.: dochód na osobę w rodzinie poniżej minimum egzystencji, niepełnosprawność dłużnika, chorobę przewlekłą powodująca wzrost wydatków w rodzinie, brak majątku, brak oszczędności. W ww. 11 postępowaniach w żaden sposób nie udokumentowano faktu zweryfikowania tych okoliczności oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji. Było to niezgodne z zasadą prawdy obiektywnej ujętą w art. 7 Kpa, w myśl której organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Ponadto korzystanie z możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji – gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, określonej w art. 107 § 4 Kpa – w opisanej sytuacji nie sprzyjało transparentności podejmowanych w Urzędzie rozstrzygnięć i de facto uniemożliwiało ich kontrolę. Na marginesie dodać należy, że w przypadku korzystania z ww. możliwości należałoby wprost ten fakt wskazywać w treści decyzji, co rozwiewałoby wątpliwości co do kompletności uzasadnienia.

(akta kontroli str. 540-543, 545, 1507-1513, 1517-1521)

2. Spośród 20 spraw objętych szczegółowym badaniem, w których decyzje o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wydał Wojewoda, nie monitorowano na bieżąco stanu zaległości ośmiu dłużników. Na 30 czerwca 2021 r. w prowadzonej w Urzędzie ewidencji zaległości tych osób opiewały na łączną kwotę 26,4 tys. zł. Z informacji uzyskanych w toku kontroli przez NIK od organów właściwych¹⁰⁴ wynikało natomiast, że wszystkie te osoby spłaciły już całe zadłużenie, w tym: dwie w 2019 r., cztery w 2020 r. a dwie w marcu 2021 r.

Zastępca Dyrektor wyjaśniła, że w toku kontroli NIK Wojewoda nie posiadał informacji o spłaconych należnościach, gdyż organy właściwe nie poinformowały go o dokonanych spłatach w tych konkretnych przypadkach, stąd też osoby, które spłaciły swoje zobowiązania wciąż figurowały w prowadzonej ewidencji. Dodała, że Wojewoda pozyskuje informacje o spłatach z organów właściwych, a od maja br. opracowany został formularz dla gmin, w którym zostały one zobowiązane do informowania o spłatach lub ich braku w ciągu trzech miesięcy od wydania decyzji. Dodała, że każdorazowo przed upływem terminu przedawnienia sprawy po uprzednim uzyskaniu informacji z gminy o braku spłaty, z Urzędu wysyłane jest pismo do dłużnika celem dobrowolnego spełnienia obowiązku uiszczenia nienależnie pobranych świadczeń - a w przypadku dalszego braku spłaty, wystawiany jest tytuł wykonawczy zmierzający do jej wyegzekwowania.

(akta kontroli str. 608-639, 1506, 1455-1460, 585)

NIK wskazuje, że Wojewoda, jako wierzyciel należności pieniężnych wynikających z nienależnie pobranych świadczeń 500+, powinien na bieżąco monitorować przebieg i skuteczność postępowania egzekucyjnego, w tym zaległości poszczególnych dłużników. W świetle treści art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – co jest co najmniej utrudnione bez bieżącego monitorowania stanu zaległości dłużników. Ponadto, w myśl § 17 ust. 2 pkt 5, ust. 3 pkt 7 i ust. 5 pkt 7 Regulaminu Wewnętrznego Wydziału¹⁰⁵, do zadań szeregu stanowisk w Oddziale należało m.in. współdziałanie z organami właściwymi w zakresie koordynacji świadczeń, a co za tym idzie również wymiana informacji w przedmiotowym zakresie. Nieaktualizowanie na bieżąco ww. danych nie tylko skutkowało nierzetelną

¹⁰³ Por. np. uzasadnienie wyroku WSA w Łodzi z 4 lutego 2020 r., II SA/Łd 704/19, LEX nr 2784919, dotyczącego umorzenia należności

¹⁰⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰⁵ Z 15 czerwca 2018 r., ze zm.

ewidencją, ale mogło też prowadzić do podejmowania zbędnych czynności wobec – byłych już – dłużników oraz wykazywania błędnych danych w sprawozdawczości, w tym budżetowej.

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 oraz okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. Stan zaległości z tego tytułu z roku na rok zwiększał się, ale wynikało to z przyczyn niezależnych od Urzędu. Przed wystawianiem tytułów wykonawczych, na skutek przyjętej interpretacji przepisów, nie przesyłano dłużnikom upomnień, o których mowa w art. 15 pea, z tym że każdorazowo, pisemnie wzywano ich do dobrowolnego uregulowania zaległości. W 55% objętych badaniem przypadków udzielenia ulg, rozłożono zaległości na raty, nie dokumentując faktu zweryfikowania szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji, przy jednoczesnym odstąpieniu od jej uzasadnienia faktycznego w tym zakresie. Z kolei w 40% badanych spraw, w których decyzje o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wydał Wojewoda, nie monitorowano na bieżąco stanu zaległości dłużników we współpracy z organami właściwymi, co skutkowało nierzetelną ewidencją tych zaległości. Jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK podjęto jednak działania w celu zwiększenia efektywności ww. monitoringu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. Monitorowanie realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe było prowadzone w ramach weryfikacji sprawozdań rzeczowo-finansowych, o których mowa w art. 30 ust. 1 i 1a uopp, przekazywanych Wojewodzie w CAS przez organy właściwe. Wojewoda, również w CAS, w wykonaniu obowiązku ujętego w art. 30 ust. 3 uopp, przekazywał z kolei zbiorcze sprawozdania rzeczowo-finansowe do Ministra. Ponadto, Wojewoda przekazywał drogą mailową do Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego Ministerstwa plik z formularzem sprawozdania miesięcznego w zakresie m.in. liczby: zgłoszonych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, nierozpatrzone wniosków oraz wydanych decyzji albo informacji o przyznaniu świadczenia.

Podczas realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, w celu weryfikacji danych dotyczących osób ubiegających się o jego przyznanie, osób pobierających to świadczenie oraz dzieci, na które osoby te pobierały świadczenie 500+ lub ubiegały się o jego przyznanie, zgodnie z art. 14 uopp, za pomocą portalu informacyjno-usługowego Emp@tia istniała możliwość weryfikacji przez Wojewodę m.in. tożsamości osoby ujętej we wniosku, faktu pobierania już świadczeń w innych jednostkach, aktualnej sytuacji zawodowej w systemie ZUS.

(akta kontroli str. 423-424, 435-437, 537-539, 702-777)

Na podstawie 20 losowo wybranych sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego z okresu 2018 – 2021 (I półrocze) ustalono, że Wojewoda egzekwował obowiązek ich przekazywania przez poszczególne organy właściwe. Sprawozdania te były przekazywane do

Wojewody drogą elektroniczną, w terminach określonych w aktach wykonawczych do uopp¹⁰⁶.

Na podstawie 10 losowo wybranych zbiorczych sprawozdań sporządzanych przez Wojewodę ustalono, że były one przekazywane do Ministra terminowo¹⁰⁷ oraz zawierały dane z wykonywania przez Wojewodę w danym miesiącu zadań z zakresu świadczenia 500+.

(akta kontroli str. 1533-1570)

Odnosnie do weryfikacji przez służby Wojewody ww. sprawozdań składanych przez organy właściwe, Dyrektor podała, że była ona dokonywana m.in. poprzez analizy przekazywanych danych i porównywanie ich z danymi z innych sprawozdań (w ujęciu czasowym i terytorialnym). Wszelkie wątpliwości powstałe wskutek tych analiz wyjaśniane były na bieżąco, a w przypadku błędów, w gminach dokonywano stosownych korekt tych sprawozdań. Dyrektor dodała, że dane ze sprawozdań były także weryfikowane z okresowymi informacjami o wykonaniu budżetu (w rozdziale 85501 – świadczenie wychowawcze), a wnioski płynące z analiz były wykorzystywane podczas konferencji, spotkań i narad, jak również były pomocne przy opracowaniu planów kontroli¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 423-434)

Odnosnie do braku wewnętrznych zasad związanych z monitorowaniem realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe Zastępca Dyrektor podała m.in., że ich brak nie wpłynął na jakość ww. monitoringu a ich sformalizowanie mogłoby wręcz utrudnić realizację tego obowiązku.

(akta kontroli str. 561-564)

W ramach monitorowania były: gromadzone i analizowane dane dotyczące realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe, za pomocą sprawozdań resortowych oraz sprawozdań jednorazowych (określanych przez Ministerstwo¹⁰⁹ oraz przez LUW¹¹⁰) oraz dane dotyczące planowanych i poniesionych wydatków na realizację programu Rodzina 500+. Dane te zbierano w celu m.in. porównywania ich z kwotami wykazywanymi w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych oraz dokonania analiz zapotrzebowania jednostek na kolejne comiesięczne dotacje. Dyrektor dodała, że automatycznie – przy wykorzystaniu systemu Sygnity – była zasilana Centralna Baza Beneficjentów, tj. centralny rejestr, o którym mowa w art. 14 ust. 2 uopp, o dane wymienione w tym przepisie. W przypadku niewykonania obligatoryjnych weryfikacji system Sygnity blokował możliwość utworzenia decyzji.

(akta kontroli str. 535-539, 1206-1207)

W przedmiotowym zakresie w LUW odbyły się konferencje i spotkania, podczas których podsumowywano dotychczasową realizację programu Rodzina 500+, m.in.:

- 29 grudnia 2017 r. podczas konferencji podsumowany został rok 2017, z perspektywy Ministra, Wojewody oraz Przewodniczącego Rady Miasta Gorzowa Wlkp.¹¹¹,

¹⁰⁶ § 2 ust. 1 obowiązującego do 30 czerwca 2019 r. rozporządzenia Ministra z 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1831) oraz rozporządzenia ww. ministra z 18 czerwca 2019 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 1179), dalej: rozporządzenia Ministra z 28 września 2017 r. i 18 czerwca 2019 r.

¹⁰⁷ Tj. w terminach określonych w § 2 ust. 3 rozporządzeń Ministra z 28 września 2017 r. i 18 czerwca 2019 r.

¹⁰⁸ Np. w 2018 r. przeprowadzono kontrolę problemową „Zasadność przyznawania świadczeń wychowawczych dla osób samotnie wychowujących dziecko oraz terminowość przyznawania i wypłacania świadczeń wychowawczych.”

¹⁰⁹ Np. 500+WID2018/2019.3.

¹¹⁰ Np. Stan realizacji świadczenia wychowawczego okres zasiłkowy 2017/2018, Informator 500+.

¹¹¹ https://archiwumstrony.lubuskie.uw.gov.pl/aktualnosci/wydarzenia/Dobry_rok_dla_wojewodztwa/idn:17889.html

- 14 czerwca 2019 r. miało miejsce spotkanie z przedstawicielami lubuskich samorządów oraz OPS dotyczące koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych w kontekście wchodzących w życie zmian uregulowań prawnych,
- 3 lutego 2020 r. odbyła się konferencja dotycząca realizacji programów społecznych w latach 2016 – 2019¹¹².

Od 1 stycznia 2018 r. do końca I półrocza 2021 r., przeprowadzono w gminach 20 kontroli wybranych zadań wynikających z uopp, jak również kierowano do nich szereg korespondencji m.in. z zaleceniem konieczności weryfikacji poprawności i kompletności przesyłanej do Urzędu dokumentacji¹¹³.

(akta kontroli str. 535-539, 563-564, 711-774, 1206-1210)

Zastępca Dyrektor podała, że monitorowanie realizacji świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji istotnie przyczyniło się do usprawnienia postępowań administracyjnych w tym zakresie, chociażby z uwagi na przekazywanie przez organy właściwe bardziej kompletnej dokumentacji. W jej ocenie usprawnienia te były niezbędne dla rozpatrzenia zaległych spraw przejętych od Marszałka i pozwoliły na osiągnięcie etapu, w którym sprawy są rozpatrywane na bieżąco.

(akta kontroli str. 563)

Przed przejściem zadania w 2018 r. LUW w latach 2016 – 2017 przeprowadził łącznie trzy kontrole (w trybie uproszczonym) dotyczące realizacji świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹⁴ – w ROPS.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2016 r. Dyrektor ROPS otrzymał zalecenia¹¹⁵ dotyczące m.in:

- rozważenia możliwości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie przyznania świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przez jednego pracownika (prowadzenie jednej sprawy przez kilka osób utrudnia wskazanie osoby odpowiedzialnej za ewentualne uchybienie terminu, jak również znacznie wydłuża czas prowadzenia postępowania);
- niezwłocznego rejestrowania dokumentów wpływających do ROPS oraz podjęcia działań zmierzających do niezwłocznego rozpatrzenia spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia 500+ w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- dokonywania wysyłki korespondencji bez zbędnej zwłoki i z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej oraz pozyskiwania dokumentów niezbędnych do prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń rodzinnych i wychowawczych drogą elektroniczną.

W przypadku kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2016 r. dokonano analizy bazy rekordów systemu informatycznego przeznaczonego do obsługi świadczeń, wydając ocenę pozytywną.

¹¹² https://archiwumstrony.lubuskie.uw.gov.pl/aktualnosci/wydarzenia/Wraz_z_rodzinami_budujemy_Polske_cyfrowa._Ministerstwo_Rodziny_podsumowuje_dzialania/idn:20545.html

¹¹³ Np. pismo PS-VII.9901.1.2021.SSob z 8 stycznia 2021 r.

¹¹⁴ Dwie w 2016 r. „Realizacja zadań zleconych związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych i wychowawczych” oraz „Koordynacja w zakresie świadczeń rodzinnych” oraz jedną w 2017 r. „Realizacja zadań zleconych związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie zaległych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego.”

¹¹⁵ Przesłane do wiadomości Marszałka.

Wskutek kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2017 r. wydano m.in. zalecenia:

- podjęcia działań zmierzających do niezwłocznego rozpatrzenia spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹⁶;
- niezwłocznego rejestrowania dokumentów wpływających do ROPS oraz załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki;
- zawiadamiania stron w przypadku niezakończenia sprawy w terminie – podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 538, 1262-1277)

W latach 2018-2020 w ramach Oddziału Nadzoru i Kontroli WPS przeprowadzono w organach właściwych 20 kontroli¹¹⁷ (w tym jedną doraźną) w zakresie przyznawania świadczeń wychowawczych, terminowości przyznawania i wypłacania tych świadczeń oraz prawidłowości sporządzania sprawozdań. Na rok 2021 (IV kwartał) zaplanowano trzy kolejne kontrole.

W 2018 r. w przypadku trzech kontrolowanych jednostek wydano m.in. zalecenia w zakresie uchybień przy wydawaniu decyzji, niewezwania strony do uzupełnienia wniosku, omyłki w przeliczaniu dochodów oraz niewyjaśnienia sytuacji strony po otrzymaniu dodatkowych dokumentów w sprawie.

W 2019 r. wykazano nieprawidłowości dotyczące m.in: podpisania decyzji bez upoważnienia, nieprzeprowadzenia wywiadu środowiskowego w sprawie gdzie ustalano zamienną, rzeczową formę świadczenia 500+, niepoprawnego sporządzenia sprawozdań rzeczowo – finansowych, terminowości załatwiania spraw.

W 2020 r. nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie realizacji przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str. 1278-1330)

W zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji otrzymanych z budżetu państwa w wybranych rozdziałach i paragrafach oraz realizacji dochodów budżetu państwa związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej – obejmujących dział 855 – rodzina, rozdział 85501 – świadczenie wychowawcze, w badanym okresie¹¹⁸ przeprowadzono 26 kontroli¹¹⁹.

Zakres tych kontroli dotyczył m.in. sporządzenia planu finansowego jednostki, dokonywania w nim zmian w trakcie roku budżetowego oraz prawidłowości dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w tym planie. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono w powyższym zakresie istotnych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 537, 1261)

4.2. Na skutek m.in. kierowanych do Ministerstwa zapytań otrzymywano wytyczne w kwestiach dotyczących np: funkcjonalności systemu Sygnity i elektronicznej wymiany dokumentów; zasad współpracy z instytucjami zagranicznymi, w tym udostępniania stronom formularzy za pośrednictwem systemu EESSI; wątpliwości przy stosowaniu przepisów o koordynacji w indywidualnych przypadkach; procedur

¹¹⁶ Podczas czynności kontrolnych dokonano analizy nierozpatrzonych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego, z podziałem na cztery okresy oczekiwania na ich rozpatrzenie. I tak, na dzień 14 czerwca 2017 r. w ROPS oczekiwało na rozpatrzenie 2 220 wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego, w tym nierozpatrzonych: do 3 miesięcy - 485 (22%); do 6 miesięcy - 240 (11%); do 12 miesięcy - 994 (45%); powyżej 12 miesięcy - 501 (22%).

¹¹⁷ Jedenaście w 2018 r., siedem w 2019 r. oraz dwie w 2020 r.

¹¹⁸ Od 1 stycznia 2018 r. do 9 września 2021 r.

¹¹⁹ W ramach Oddziału Kontroli i Rozliczeń Finansowych w Wydziale Budżetu i Finansów LUW (dalej: Oddział Kontroli i Rozliczeń). W 2018 r. przeprowadzono dziewięć takich kontroli, po sześć w 2019 oraz 2021 r., a w 2020 r. – pięć.

współpracy z organami właściwymi, w tym możliwości wpływu pandemii na realizację zadań na poziomie gmin.

Minister informował ponadto Wojewodę m.in. o zmianach prawa dotyczących przyznawania świadczeń wychowawczych i obowiązującym w tym zakresie orzecznictwie, a także przekazywał pisma z odpowiedziami na pytania zadawane przez innych wojewodów. W ramach usprawnienia postępowań z Ministerstwa przesłano m.in. listę sprawdzającą wniosku o udzielenie świadczenie, ułatwiającą ustalenie czy i w jakim okresie mają zastosowanie przepisy o koordynacji.

W Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą, organizowano również szkolenia i warsztaty, w których brali udział pracownicy merytoryczni Urzędu. Dyrektor podkreśliła, że wszystkie zalecenia, wskazania i instrukcje otrzymywane z Ministerstwa były na bieżąco przekazywane do wiadomości i stosowania pracownikom Oddziału, jak również wdrażane na poszczególnych stanowiskach których dotyczyły. Dodała, że we współpracy z Ministrem koncentrowano się także na wdrożeniu funkcjonalności i korygowaniu dotychczasowych przyzwyczajzeń w zakresie obsługi elektronicznej wymiany dokumentów przy wykorzystaniu systemów informatycznych. Wojewoda przekazywał także gminom, wynikające z dotychczasowej współpracy wnioski i wytyczne dotyczące niezbędnych ustaleń i czynności do których zobligowano organy właściwe. Przekazano także do rozpowszechnienia praktyczne informacje dotyczące obsługi klientów przez pracowników Oddziału, takie jak możliwość skorzystania ze specjalnej infolinii LUW.

(akta kontroli str. 652-709, 1489-1505)

4.3. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. Oddział nie był objęty zakresem przedmiotowym audytów. W okresie tym w WPS zostały przeprowadzone trzy zaplanowane kontrole wewnętrzne¹²⁰, przy czym w dwóch pierwszych nie wykazano nieprawidłowości w działalności Oddziału. W wyniku ostatniej z przeprowadzonych kontroli (w 2021 r.) stwierdzono brak funkcjonalności i procedury archiwizacji danych i wydano zalecenie wystąpienia do podmiotu obsługującego system Signity o ich udostępnienie¹²¹.

(akta kontroli str. 568-571, 1330-1389)

Dyrektor podała, że umowa dotycząca oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i wychowawczych zawarta jest pomiędzy ww. podmiotem a Ministerstwem. Urząd jako użytkownik tego oprogramowania sygnalizował już wcześniej ww. problem. Zadeklarowała, że w celu realizacji zaleceń kontrolnych, petycja o podjęcie stosownych działań zostanie ponowiona.

(akta kontroli str. 518)

4.4. W badanym okresie do LUW wpłynęło 28 skarg związanych z przedmiotem kontroli, przy czym ich liczba systematycznie malała. Najwięcej – 14 skarg rozpatrzono w 2018 r., w 2019 r. – 11, dwie w 2020 r. oraz jedną w 2021 r.

¹²⁰ Kontrole przeprowadzał zespół pod przewodnictwem Kierownika Oddziału Zarządzania Organizacją w Biurze Organizacji i Kadr w okresach:

- od 14 do 30 listopada 2018 r. – „Organizacja i funkcjonowanie Wydziału”.

- od 30 września do 30 października 2020 r. – „Powierzenie innym podmiotom w drodze porozumień i umów zadań Wojewody realizowanych przez wydziały merytoryczne”.

- od 7 maja do 13 czerwca 2021 r., której celem była ocena właściwej organizacji i funkcjonowania Wydziału.

¹²¹ W toku ww. kontroli stwierdzono, że aplikacja Signity – służąca Oddziałowi do obsługi zadań w zakresie świadczeń rodzinnych, wychowawczych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego i zasiłków dla opiekunów – nie zawiera modułu archiwizacji danych.

Za zasadne uznano siedem skarg¹²², jedną za w części zasadną¹²³, a pozostałe 20 - za bezzasadne. Analiza tych skarg wykazała, że 27 z nich załatwiono w miesięcznym terminie wynikającym z art. 237 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 368, 540-543, 565-567, 1571-1579)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Jedna z 28 skarg dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego¹²⁴ została załatwiona cztery dni po miesięcznym terminie wynikającym z ww. art. 237 § 1 Kpa. Wpłynęła do LUW 1 kwietnia 2019 r., a odpowiedź została wysłana do skarżącego 6 maja 2019 r. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że odpowiedź na tę skargę sporządzono w obowiązującym terminie, przeoczono natomiast termin na jej przesłanie.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podejmował 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 konferencjach i spotkaniach, co sprzyjało prawidłowemu ustalaniu prawa do tego świadczenia. Egzekwowano od organów właściwych terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Wpływające do Urzędu skargi dotyczące przedmiotowej materii, których liczba corocznie malała, załatwiano zgodnie z przepisami Kpa, a jednostkowy przypadek nieznacznego przekroczenia terminu nie miał wpływu na kontrolowaną działalność.

III. 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:

Wnioski

- 1) 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 oraz informowania stron o niezakończonym sprawie w ww. terminie i jego przyczynach, a także wskazywania nowego terminu jej załatwienia;
- 2) dokumentowania weryfikacji szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji w sprawach dotyczących udzielania ulgi w postaci rozłożenia na raty zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia 500+;
- 3) bieżącego monitorowania stanu zaległości dłużników we współpracy z organami właściwymi oraz rzetelnego prowadzenia ewidencji tych zaległości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹²² Pięć w 2019 r. i dwie w 2020 r.

¹²³ Z 2018 r.

¹²⁴ PS-VII.1410.6.2019.

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
wykonania wniosków

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

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

Poznań, 5 października 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Marcin Kaczmarek

Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis