



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.014.01.2021

Pan
Zbigniew Bogucki
Wojewoda Zachodniopomorski
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
ul. Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie ¹ ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Bogucki, Wojewoda Zachodniopomorski ² , od 30 listopada 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Wojewody Zachodniopomorskiego poprzednio pełnili: Krzysztof Kozłowski, od 7 września 2016 r. do 22 stycznia 2018 r. Tomasz Hinc, od 5 marca 2018 r. do 29 listopada 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Przygotowanie i wdrożenie zadań wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. 2) Wypełnianie obowiązków przez wojewodę w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym decyzji, dotyczących świadczenia wychowawczego 500+. 3) Podejmowanie przez wojewodę działań w związku z pełnieniem 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 dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Mirela Zając, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/92/2021 z 7 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: ZUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

³ Czynności kontrolne zakończono 14 września 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Struktura organizacyjna oraz organizacja pracy w Urzędzie umożliwiły rzetelną i pełną realizację zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Wojewoda podejmował skuteczne działania w celu zwiększenia zatrudnienia w powstałym od 1 stycznia 2018 r. Wydziale Koordynacji Świadczeń⁶. Głównym zadaniem WKŚ w latach 2018-2019 było rozpatrzenie przejętych spraw 1 stycznia 2018 r. od Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego⁷ i rozpatrzenie zaległych spraw z tym związanych, co w pełni zostało zrealizowane w 2020 r.

Wojewoda prawidłowo ustalał, czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego. Prawidłowo wydawane były decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz o udzielaniu ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń. Wojewoda nie prowadził ewidencji nienależnie pobranych świadczeń. Monitoring realizacji świadczeń wychowawczych z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego Wojewoda prowadził za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej⁸.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niepowiadomienia stron postępowań administracyjnych o nowym terminie załatwienia sprawy i o prawie do wniesienia ponaglenia dotyczyła spraw przejętych przez Wojewodę od Marszałka po 1 stycznia 2018 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie zadań Wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych

Opis stanu faktycznego

1. Przyjęta w Urzędzie struktura organizacyjna oraz organizacja pracy WKŚ była dostosowana do realizowanych zadań. Zgodnie z § 19a statutu ZUW w Szczecinie¹⁰ do zakresu działania WKŚ należała realizacja zadań Wojewody objętych działem administracji rządowej: zabezpieczenia społeczne w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹.

Do szczegółowego zakresu działania WKŚ, zgodnie z § 45a regulaminu ZUW w Szczecinie¹² należało:

- wykonywanie zadań związanych z pełnieniem funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁶ Dalej: WKŚ.

⁷ Dalej: Marszałek.

⁸ Dalej: CAS.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 205/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 19 kwietnia 2016 r. wraz ze zmianami statutu wprowadzonych: zarządzeniem nr 390/2017 z dnia 2 listopada 2017 r. którym utworzono WKŚ, zarządzeniem nr 206/2019 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 3 września 2019 r., którym dokonano zmiany zapisu brzmiącego: z wyjątkiem rzeczowych świadczeń leczniczych, na zapis: „z zastrzeżeniem § 19 ust. 1 pkt 1 oraz § 26 pkt 4”.

¹¹ Z zastrzeżeniem § 19 ust. 1 pkt 1 oraz § 26 pkt 4 statutu.

¹² Ustalono zarządzeniem nr 415/2016 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 6 lipca 2016 r.

w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii,

- wydawanie decyzji i postanowień w sprawach świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego,
- prowadzenie postępowań egzekucyjnych w sprawach świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego,
- współpraca z gminami oraz instytucjami krajów Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii w zakresie realizowanych zadań, ustalanie i dochodzenie świadczeń nienależnie pobranych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Zarządzeniem nr 13/2018 Dyrektora Generalnego ZUW w Szczecinie z dnia 5 marca 2018 r. ustalono regulamin organizacyjny WKŚ w ZUW w Szczecinie¹³.

(akta kontroli str. 19)

2. Na podstawie art. 26 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin¹⁴ do realizacji zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego od 1 stycznia 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka pięciu pracowników¹⁵. Do WKŚ na stałe z ZUW przeniesiono dziewięć osób, które zgłosiły chęć pracy w nowopowstałej z tym dniem komórce (WKŚ). Dodatkowo w 2018 r. zatrudniono 25 osób, w 2019 r. – 11 osób, w 2021 r. – pięć osób. Ponadto w 2018 r. ZUW zawarł umowy cywilnoprawne z 16 pracownikami Urzędu na realizację zadań związanych z weryfikacją oraz wprowadzaniem do programu Sygnity zaległych niewprowadzonych przez pracowników ROPS wniosków o ustalenie prawa do świadczeń wychowawczych. Stan zatrudnienia WKŚ wynosił na: 31 grudnia 2018 r. 37 pracowników, 31 grudnia 2019 – 40, 31 grudnia 2020 r. – 42, 30 czerwca 2021 – 38. W 2018 r. z WKŚ odeszło osiem osób, w 2019 r. – pięć, w 2020 r. – pięć, do czerwca 2021 r. – jedna osoba. Wojewoda wyjaśnił, że rotacja pracowników nie miała wpływu na proces rozpatrywania spraw.

(akta kontroli str. 10, 16-17)

Wojewoda wyjaśnił, że *braki w zatrudnieniu występowały jedynie w 2018 r. z uwagi na to, że większość pracowników ROPS nie wyraziła chęci na zmianę pracodawcy*¹⁶. Wśród problemów związanych z przejęciem pracowników zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie¹⁷, Wojewoda wymienił zbyt małą ilość przejętej od niego wykwalifikowanej kadry oraz zaległości w realizacji zadań przez Marszałka (przekazanie wniosków zawierających braki formalne, zaprzestanie rejestrowania wniosków przez Marszałka w systemie dziedzinowym w okresie lipiec-grudzień 2017 r., brak metryk prowadzonych postępowań). Wskazał, że nie obowiązywały w WKŚ limity zatrudnienia, ograniczeniem ilości zatrudnionych była jedynie dostępność środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

(akta kontroli str. 9-10)

Praca w WKŚ zorganizowana była w ten sposób, że pracownicy obsługiwali wnioski przekazywane Wojewodzie z ośrodków pomocy społecznej¹⁸ właściwych ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy, a także zapytania i wnioski

¹³ Zarządzeniem nr 64/2018 Dyrektora Generalnego ZUW w Szczecinie z dnia 28 grudnia 2018 r. dokonano zmiany regulaminu organizacyjnego WKŚ.

¹⁴ Dz.U. poz. 1428.

¹⁵ Wszyscy posiadali wyższe wykształcenie i ponad roczny staż w Regionalnym Ośrodku Pomocy Społecznej (dalej: ROPS).

¹⁶ Przejście od Marszałka do Wojewody.

¹⁷ Dalej: Urząd MWZ.

¹⁸ Dalej: OPS.

kierowane do Wojewody z instytucji zagranicznych np. wnioski obywateli polskich składane w instytucjach zagranicznych. Wnioski przekazywane z OPS, po zarejestrowaniu w systemie dziedzinowym SR_SW były przekazywane pracownikom merytorycznym¹⁹. Po weryfikacji wniosku i danych dotyczących sytuacji zawodowej i rodzinnej wnioskodawcy, wydawane były rozstrzygnięcia. Przekazywano je wnioskodawcom i właściwym OPS. O wydanych rozstrzygnięciach informowano właściwe instytucje zagraniczne celem ustalenia przez te instytucje, czy stronie przysługuje w ich kraju tzw. dodatek dyferencyjny²⁰ lub świadczenie w pełnej wysokości. W WKS funkcjonowało Biuro Obsługi Interesanta, którego pracownicy udzielali stronom informacji telefonicznych oraz obsługiwali stawiennictwa osobiste wnioskodawców.

(akta kontroli str. 9)

Liczba spraw z zakresu świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, prowadzonych średniorocznie przez jednego pracownika, w latach 2018 – 2020 systematycznie rosła i wynosiła odpowiednio: w 2018 r. – 905, w 2019 r. - 1 807, w 2020 r. – 2 598. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. wyniosła 738 spraw.

(akta kontroli str. 18)

3. Pracownicy WKS spełniali wymagania określone na danym stanowisku pracy²¹. Opisy stanowisk pracy i zakresy obowiązków pracowników zajmujących się realizacją świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego były aktualne i zawierały zadania przez nich realizowane. Osoby zatrudnione na danych stanowiskach pracy posiadały wymagane na tych stanowiskach kwalifikacje.

W latach 2018 – 2021 trzech (z 12) objętych badaniem pracowników²² nie zostało przeszkolonych w ogóle. Siedmiu pracowników²³ uczestniczyło w szkoleniach w 2018 r., a dwóch²⁴ - w 2019 r.

(akta kontroli str. 39)

Dyrektor Biura Organizacji i Kadr w sprawie braku lub nieznaczącej liczby szkoleń ww. pracowników wyjaśnił, że w 2018 r. wszyscy pracownicy WKS zostali przeszkoleni przez przedstawiciela Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz (oddzielnie) przez pracownika Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie „Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego”. Wszyscy pracownicy zostali przeszkoleni w 2018 r. z obsługi systemu informatycznego Sygnity, w 2019 r. z systemu Empatia oraz ponownie Sygnity. W latach 2018-2019 głównym celem pracy WKS było wyjście z zaległości powstałych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego. Praca merytoryczna była priorytetem. W roku 2020 i pierwszej połowie 2021 r. w sytuacji zagrożenia pandemicznego kursy i szkolenia nie odbywały się.

(akta kontroli str. 41-42)

4. Na zatrudnienie do nowopowstałego w 2018 r. WKS planowanych do przejęcia z Urzędu MZW pracowników, Wojewoda otrzymał według ustawy budżetowej na 2018 r. 1 461 000 zł, a z rezerwy celowej uruchomionej w 2018 r. dodatkowo 368 801 zł. Na wyposażenie stanowisk pracy WKS przeznaczono, w ramach ustawy budżetowej na 2017 r. (w ramach przesunięć z innego rozdziału klasyfikacji budżetowej) 199 296 zł, natomiast z rezerwy celowej uruchomionej w 2017 r. 62 500 zł. Wydatki na wynagrodzenia w WKS w latach 2018-2021 (I półrocze)

¹⁹ Każdy z pracowników miał przypisany do siebie konkretny OPS.

²⁰ Różnica pomiędzy wysokością polskich i zagranicznych świadczeń.

²¹ Badanie na próbie 30% pracowników zatrudnionych w czerwcu 2021 r.

²² Inicjały: MP, RS, KS.

²³ Inicjały: JA, MB, ECM, DD, MKW, HK, DP.

²⁴ Inicjały: DK, EO.

wyniosły 6 795 018 zł²⁵, wydatki bieżące – 895 515 zł²⁶, nie poniesiono wydatków majątkowych.

(akta kontroli str. 43)

Badanie 20 wydatków²⁷ na środki trwałe i wyposażenie WKŚ²⁸ wykazało zgodność wydatków z art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹. Zakupy wynikały z rzeczywistych potrzeb WKŚ i służyły realizacji zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 44-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna oraz organizacja pracy w ZUW umożliwiły rzetelną i pełną realizację zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. W latach 2018 – 2020 systematycznie rosła liczba spraw prowadzonych średniorocznie przez jednego pracownika w zakresie świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³⁰. Kwalifikacje pracowników WKŚ były zgodne z wymaganiami kwalifikacyjnymi wynikającymi z opisu stanowisk pracy. Pracownicy zostali w 2018 r. przeszkoleni w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³¹. W latach 2018-2019 głównym zadaniem WKŚ było rozpatrzenie spraw przejętych 1 stycznia 2018 r. od Marszałka i rozpatrzenie zaległych spraw.

OBSZAR

2. Wypełnianie obowiązków przez Wojewodę w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć dotyczących świadczenia wychowawczego 500+

Opis stanu
faktycznego

1. Wojewoda przejął od 1 stycznia 2018 r. od Marszałka 6314 spraw związanych z koordynacją świadczenia wychowawczego. Wszystkie te sprawy zostały załatwione w Urzędzie do 31 grudnia 2020 r.³²

(akta kontroli str. 52)

Liczba nierozpatrzonych wniosków wzrosła w 2020 r.³³ w relacji do roku 2019 o 42%. Według stanu na 1 stycznia: 2019 r. wyniosła 7 789, 2020 r. – 11 071, 2021 r. – 2 531. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. liczba nierozpatrzonych wniosków wyniosła 3 259.

(akta kontroli str. 52)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że wzrost liczby nierozpatrzonych wniosków według stanu na 1 stycznia 2020 r. był bezpośrednio związany ze zwiększeniem ilości spraw, które wpłynęły do Wojewody w 2019 r. Zwiększona liczba spraw wynikała z wprowadzonych 1 lipca 2019 r. zmian ustawowych dotyczących m.in. zwiększenia

²⁵ W 2018 r. 1 505 080,37 zł, w 2019 r. 2 025 786,47 zł, w 2020 r. 2 182 613,23 zł, w 2021 r. (I półrocze) 1 081 538,15 zł.

²⁶ W 2018 r. 297 322,84 zł, w 2019 r. 340 860,20 zł, w 2020 r. 166 439,52 zł, w 2021 r. (I półrocze) 90 893,18 zł.

²⁷ Dobór celowy według najwyższych wartości.

²⁸ O łącznej wartości 178 710,20 zł.

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

³⁰ Od 905 w 2018 r. do 2598 w 2020 r.

³¹ W 2020 r. i pierwszej połowie 2021 r. w sytuacji zagrożenia pandemicznego kursy i szkolenia nie odbywały się.

³² Na 1 stycznia 2019 r. spraw tych pozostało 3 424, a na 1 stycznia 2020 r. – 835. W 2018 r. rozpatrzono ich 2 890, w 2019 – 2 589, w 2020 – 835.

³³ Według stanu na 1 stycznia.

kręgu osób uprawnionych do świadczenia wychowawczego (świadczenie przysługuje na każde dziecko w rodzinie, bez kryterium progu dochodowego) oraz wydłużenia okresu zasiłkowego (od 1.07.2019 r. do 31.05.2021 r.). Liczba wniosków, które wpłynęły w danym roku: 2018 r. – 5 946 wniosków, 2019 r. – 12 556 wniosków, 2020 r. – 3 897 wniosków, 2021 r. – 10 551 wniosków. Natomiast, w każdym kolejnym roku, liczba realizowanych spraw przez pracowników WKŚ wzrastała: 2018 r. – 6 898 wydanych rozstrzygnięć, 2019 r. – 12 681, 2020 r. – 17 728, 2021 r. – 11 685. W celu wyjścia z zaległości, w badanym okresie, znacząco zwiększono zatrudnienie w WKŚ. Stan zatrudnienia na 1 stycznia 2018 r. wynosił 12 osób, na 31 grudnia 2018 r. - 37 osób, 31 grudnia 2019 r. - 40, 31 grudnia 2020 – 42 osoby. Obecnie zatrudnionych jest 39 osób.

(akta kontroli str. 223-224)

Liczba rozpatrzonych przez WKŚ wniosków systematycznie rosła w latach 2018 – 2021 i wyniosła odpowiednio w roku: 2018 – 4 471, 2019 – 9 274, 2020 – 14 514, 2021 (I półrocze) – 9 806.

(akta kontroli str. 53)

2. Badanie dokumentacji 25 spraw, w których Wojewoda ustalił, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz pięciu spraw, w których Wojewoda ustalił, że nie mają zastosowania przepisy o koordynacji wykazało, że:

- składane wnioski były kompletne,
- w sposób prawidłowy ustalano, czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego 500+,
- w sposób prawidłowy ustalano pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego,
- wydane sześć decyzji o odmowie przyznania świadczenia lub dodatku dyferencyjnego zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³⁴ i były uzasadnione,
- nie wystąpiły przypadki rozpatrywania wniosków dotyczących dzieci jednej rodziny w różny sposób,
- pięć spraw³⁵ przejętych od 1 stycznia 2018 r. od Marszałka załatwiono z naruszeniem terminów określonych w kpa (art. 35 § 3), Wojewoda w przypadku tych spraw nie powiadomił o tym wnioskodawców podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 kpa), co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 62-121)

3. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) Wojewoda wydał łącznie 83 decyzje tymczasowe³⁶ i w tylu też przypadkach przyznano świadczenia wychowawcze łącznie na kwotę 761 451 zł³⁷. Nie wystąpiły przypadki wydania decyzji dotyczących zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w związku z wcześniejszym ich tymczasowym przyznaniem.

(akta kontroli str. 54)

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej: kpa.

³⁵ Numery: 72.2018, 43.2018, 64.2018, 21.2018, 6.2018.

³⁶ W tym w 2018 r. - 12, w 2019 r. - 17, w 2020 r. - 30, w 2021 r. (I półrocze) - 24.

³⁷ W tym w 2018 r. – 109 500 zł, w 2019 r. – 124 500 zł, w 2020 r. – 322 000 zł, w 2021 r. (I półrocze) – 205 451 zł.

We wszystkich objętych badaniem 10 losowo wybranych sprawach³⁸ wystąpiły przesłanki do tymczasowego przyznania świadczenia. Główną przesłanką ich wydania był fakt, że strona kwalifikowała się do otrzymywania świadczenia wychowawczego, a Wojewoda nie posiadał wszystkich informacji dotyczących sytuacji strony w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej niezbędnych do ostatecznego wyliczenia świadczenia. Podstawą prawną do wydania decyzji tymczasowych był art. 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 987/2009³⁹.

(akta kontroli str. 122-123)

4. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) liczba zaskarżonych decyzji Wojewody dotyczących nienależnie pobranych świadczeń corocznie wzrastała i wyniosła łącznie 50⁴⁰. Łączna liczba wydanych rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia w tych latach wyniosła 43⁴¹. Utrzymano w mocy 35 decyzji⁴², uchylono decyzję i przekazano do ponownego rozstrzygnięcia w siedmiu przypadkach⁴³, a w jednym uchylono decyzję i orzeczono co do istoty sprawy albo umorzono postępowanie pierwszej instancji w całości lub w części. Nie doszło do umorzenia postępowania odwoławczego. Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁴⁴ zaskarżono osiem decyzji⁴⁵.

(akta kontroli str. 59)

W latach 2018 – 2021 (I półrocze) liczba zaskarżonych decyzji Wojewody dotyczących odmów przyznania świadczenia wychowawczego corocznie wzrastała i wyniosła łącznie 111⁴⁶. Łączna liczba wydanych rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia w tych latach wyniosła 95⁴⁷. Utrzymano w mocy 36 decyzji⁴⁸, uchylono decyzję i przekazano do ponownego rozstrzygnięcia w 34 przypadkach⁴⁹, a w 21⁵⁰ uchylono decyzję i orzeczono co do istoty sprawy albo umorzono postępowanie pierwszej instancji w całości lub części. Umorzenie postępowania odwoławczego nastąpiło w 11 przypadkach⁵¹. Do WSA zaskarżono pięć decyzji⁵².

(akta kontroli str. 59)

W okresie objętym kontrolą łączna liczba wniesionych ponagieł wyniosła 1 058⁵³. Złożono cztery skargi do WSA⁵⁴ na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, z tego jedna⁵⁵ została uwzględniona, a trzy⁵⁶ nieuwzględnione.

(akta kontroli str. 57, 206)

³⁸ Na łączną kwotę przyznanych świadczeń 102 000 zł; numery spraw: 449.2019, 635.2018, 645.2019, 255.2020, 305.2021, 525.2021, 707.2020, 679.2019, 107.2018, 426.2019.

³⁹ Rozporządzenie 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).

⁴⁰ W roku: 2018 – 6, 2019 – 14, 2020 – 19, 2021 (I półrocze) – 11.

⁴¹ W roku: 2018 – 6, w 2019 – 14, w 2020 – 19, w 2021 (I półrocze) – 4.

⁴² W roku: 2018 – 6, w 2019 – 13, w 2020 – 12, w 2021 (I półrocze) – 4.

⁴³ W roku: 2018 – 0, w 2019 – 3, w 2020 – 4, w 2021 (I półrocze) – 0.

⁴⁴ Dalej: WSA.

⁴⁵ W roku: 2018 – 0, w 2019 – 2, w 2020 – 5, w 2021 (I półrocze) – 1.

⁴⁶ W roku: 2018 – 14, 2019 – 20, 2020 – 50, 2021 (I półrocze) – 27.

⁴⁷ W roku: 2018 – 14, w 2019 – 16, w 2020 – 46, w 2021 (I półrocze) – 19.

⁴⁸ W roku: 2018 – 3, w 2019 – 8, w 2020 – 22, w 2021 (I półrocze) – 3.

⁴⁹ W roku: 2018 – 8, w 2019 – 7, w 2020 – 6, w 2021 (I półrocze) – 13.

⁵⁰ W roku: 2018 – 3, w 2019 – 1, w 2020 – 15, w 2021 (I półrocze) – 2.

⁵¹ W roku: 2018 – 0, w 2019 – 5, w 2020 – 4, w 2021 (I półrocze) – 2.

⁵² W roku: 2018 – 0, w 2019 – 0, w 2020 – 5, w 2021 (I półrocze) – 0.

⁵³ W roku: 2018 – 66, w 2019 – 220, w 2020 – 672, w 2021 (I półrocze) – 100.

⁵⁴ W roku: 2018 – 0, w 2019 – 2, w 2020 – 2, w 2021 (I półrocze) – 0.

⁵⁵ W roku 2020.

⁵⁶ W roku: 2019 – 2, w 2020 – 1.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pięć spraw⁵⁷ przejętych od 1 stycznia 2018 r. przez Wojewodę od Marszałka załatwionych zostało z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, a Wojewoda w przypadku tych spraw nie powiadomił o tym wnioskodawców podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 kpa).

(akta kontroli str. 76-85)

Zgodnie z art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

W myśl art. 36 kpa o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że z dniem 1 stycznia 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka 6314 nierozpatrzonych wniosków dot. świadczenia wychowawczego, które wpływały do ROPS od dnia 1 czerwca 2017 r. W przypadku większości tych spraw, termin ich realizacji minął w okresie, kiedy właściwym do ich rozstrzygnięcia był jeszcze Marszałek. W związku z ogromną skalą przejętych nierozpoznanych spraw, kierując się zasadą wyrażoną w art. 12 kpa (organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.), w słusznym interesie stron było jak najszybsze wydanie rozstrzygnięcia. W wielu z tych spraw, wydanie decyzji administracyjnej wymagało podobnego zaangażowania pracownika prowadzącego postępowanie jak w przypadku sporządzenia postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu.

(akta kontroli str. 224)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda rzetelnie realizował zadania związane z koordynacją świadczeń wychowawczych. W terminie do 31 grudnia 2020 r. Wojewoda rozpatrzył wszystkie sprawy przejęte od Marszałka w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Prawidłowo ustalano, czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego oraz prawo do świadczenia wychowawczego. Pięć spraw⁵⁸ (z 30 objętych badaniem), przejętych od Marszałka, Wojewoda załatwił po terminie określonym w art. 35 § 3 kpa oraz nie powiadomił wnioskodawców o nowym terminie załatwienia sprawy oraz prawie do złożenia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 kpa. Prawidłowo wydawane były decyzje tymczasowe oraz przyznawane tymczasowe świadczenia wychowawcze.

⁵⁷ Numery: 72.2018, 43.2018, 64.2018, 21.2018, 6.2018.

⁵⁸ Wszystkie pięć spraw zostało przejętych przez Wojewodę od Marszałka, a stwierdzona nieprawidłowość naruszenia art. 35 § 3 oraz art. 36 kpa nie powtórzyła się w kolejnych latach w badanych 30 sprawach.

3. Podejmowanie przez Wojewodę działań w związku z pełnieniem funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2021 (I półrocze) Wojewoda wydał 582 decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego⁵⁹ na łączną kwotę 1 728 374 zł (z tego odzyskano 1 177 054 zł, tj. 68%).

(akta kontroli str. 132-133)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że *zobowiązani odmawiają dobrowolnego poddania się nałożonemu na nich obowiązkowi zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wraz z odsetkami. Duża część rodzin, których członkowie nienależnie pobrali świadczenia w Polsce, jest uprawniona do świadczeń za granicą, lecz wiele wniosków o wyrównanie świadczeń, kierowanych przez Wojewodę, nie jest podejmowana (organ otrzymuje odmowy przystąpienia przez te instytucje do procedury z różnych powodów) albo wnioski te są realizowane po długim czasie, nawet do 2 lat od ich skierowania (i kolejnych monitach Wojewody). W takich sprawach równolegle następuje przekazanie tytułów wykonawczych organom egzekucyjnym w Polsce do przymusowego wyegzekwowania wierzytelności. Postępowania te są również nieskuteczne. Część spraw zostaje przekazana wyłącznie do dalszej realizacji właściwym organom egzekucyjnym, bez możliwości egzekwowania należności w inny sposób. Obowiązujące w Polsce przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie są jednak skuteczne aż w 90% spraw. Zobowiązani to zwykle osoby nieaktywne zawodowo w kraju, nieposiadające stałych wpływów na rachunkach bankowych. W Polsce rodziny te nie mają pierwszeństwa prawa do świadczeń. Wiele rodzin zobowiązanych do spłaty wierzytelności wyjeżdża za granicę z zamiarem stałego pobytu i nie jest możliwe ustalenie kraju zamieszkania. Inne przypadki to długotrwały proces spłat należności w ratach (lub potrąceniach z bieżących wypłat świadczeń). Ośrodki pomocy społecznej mają obowiązek regularnie informować Wojewodę o spłacie, czy to o wpłatach własnych, czy potrąceniach, bądź o wpłatach z egzekucji, do czego w większości nie stosują się. Informacje są pozyskiwane przez Wojewodę głównie w drodze ustaleń telefonicznych, co pozwala zaoszczędzić czas pracy przy dużej ilości tego typu spraw, bądź w odpowiedzi na kierowaną korespondencję. Część należności z kolei nie jest jeszcze egzekwowana, gdyż toczą się postępowania odwoławcze i skargowe. Niektóre decyzje wydane jeszcze w 2020 roku nie są ostateczne.*

(akta kontroli str. 225)

Decyzje o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego⁶⁰ wydane zostały przez osoby uprawnione, zawierały elementy określone w art. 107 ust. 1 kpa, dotyczyły właściwych osób i okresu, poprawnie ustalono wysokość należności wraz z odsetkami. Odwołania od decyzji opierały się m.in. na zarzucie błędnej oceny przez Wojewodę stanu faktycznego, naruszenia zasad kpa, bezzasadności, trudnej sytuacji życiowej strony odwołującej. Na 30 objętych badaniem decyzji Wojewody, od których wniesiono odwołanie, w 26 przypadkach utrzymane one zostały w mocy przez organ odwoławczy, w trzech przypadkach – uchylone do ponownego rozpatrzenia, w jednym przypadku stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

(akta kontroli str. 148-151)

⁵⁹ W 2018 r. - 62, w 2019 r. - 161, w 2020 r. - 242, w 2021 r. (I półrocze) - 117.

⁶⁰ Badanie na próbie 30 decyzji z lat 2018-2020, w stosunku do których wniesione zostało odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

2. Badanie 20 dłużników⁶¹ zalegających z zapłatą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego⁶² na łączną kwotę 85.000 zł⁶³ wykazało, że w 14 przypadkach nie było konieczności doręczenia zobowiązanemu upomnienia, a następnie wystawienia tytułu wykonawczego. W pozostałych sześciu przypadkach okres pomiędzy doręczeniem decyzji zobowiązanemu, a datą wysłania upomnienia wyniósł średnio 108,6 dni⁶⁴, natomiast pomiędzy doręczeniem upomnienia, a datą wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł średnio 54 dni⁶⁵. Pomiędzy wystawieniem tytułu wykonawczego, a jego doręczeniem do organu egzekucyjnego średnio upłynęło 4,5 dnia.

W dwóch sprawach⁶⁶ po wystawieniu tytułów wykonawczych (odpowiednio: 27 czerwca 2019 r. i 17 stycznia 2020 r.) i ich przekazaniu do organu egzekucyjnego, pomimo braku spłat przez dłużników nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, Wojewoda nie podjął żadnych dalszych czynności, w tym nie występował do OPS z wnioskiem dotyczącym możliwości dokonania potrąceń z obecnie wypłacanych świadczeń na rzecz zobowiązanych.

(akta kontroli str. 152-153)

Dyrektor WKS wyjaśniła, że organ ma możliwość we własnym zakresie dokonywania weryfikacji uprawnienia osoby w innych organach właściwych za pomocą systemu Emp@tia. Weryfikacja dokonywana jest co roku, w następujących po sobie okresach zasiłkowych. W sprawie KS-II.947.481.2018.SW.RS nie stwierdzono uprawnienia tej osoby do bieżących świadczeń w Polsce, z których ustawodawca dopuszcza dokonywanie potrąceń, w tym zagranicznych. Wniosek o wyrównanie świadczeń, skierowany przez Wojewodę do instytucji niemieckiej okazał się nieskuteczny. Brak jest możliwości ustalenia innego kraju aktywności zawodowej lub zamieszkania całej rodziny. W przypadku sprawy o sygn. KS-II.947.19.2019.SW.RS, obowiązkiem organu właściwego (OPS) jest weryfikowanie dłużnika w momencie nabycia przez niego uprawnienia, automatyczne wdrożenie procedury potrącenia i powiadomienie Wojewody, zwłaszcza w sprawach przekazanych do realizacji urzędem skarbowym. Dłużnik nie był uprawniony do świadczenia wychowawczego w okresie zasiłkowym 2018/2019, dlatego Wojewoda wystawił upomnienie, a następnie skierował sprawę na drogę postępowania egzekucyjnego. W październiku 2019 r. zobowiązana złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na okres 2019/2021, rozpatrzony przez OPS. Jednostka zaniechała obowiązku dokonania potrąceń i poinformowania Wojewody. Natomiast Wojewoda z uwagi na dużą ilość prowadzonych spraw, nie zdążył ponownie zweryfikować uprawnienia zobowiązanej do świadczenia w Polsce i wystosować do OPS pisma przypominającego o konieczności potrącenia należności. Ostatecznie spłata należności nastąpiła

⁶¹ Dobór losowy spośród populacji osób, które zalegały z zapłatą należnego świadczenia.

⁶² Okres, jakiego dotyczyły zaległości: od 4 kwietnia 2016 r. (najwcześniej powstała zaległość) do 6 czerwca 2020 r. (najpóźniej powstała zaległość).

⁶³ Kwota wynikająca z decyzji administracyjnych Wojewody. W decyzjach naliczano na dzień ich wydania odsetki ustawowe.

Spłata całego zobowiązania wystąpiła w 10 przypadkach (na łączną kwotę 27 000 zł), spłata części zobowiązania nastąpiła w sześciu przypadkach (na łączną kwotę 16 451,34 zł), brak wpłaty wystąpił w czterech przypadkach (na łączną kwotę 17 000 zł).

⁶⁴ Najkrótszy okres wyniósł 38 dni, najdłuższy 337 dni (wynikał z faktu wniesienia odwołania przez zobowiązanego, orzekania przez SKO, rozłożenia przez Wojewodę orzeczonego w decyzji kwot na raty, a następnie uchylecia decyzji ratalnej).

⁶⁵ Najkrótszy okres wyniósł 12 dni, najdłuższy 168 dni (wynikał z faktu wystąpienia przez Wojewodę, po doręczeniu zastępczym upomnienia, do władz niemieckich o potrącenie zaległości zobowiązanego z bieżących płatności w Niemczech).

⁶⁶ KS-II.947.481.2018.SW.RS, KS-II.947.19.2019.SW.RS.

w drodze potrącenia bieżących wypłat świadczenia wychowawczego w miesiącach kwietniu i maju 2020 roku, o czym OPS również nie poinformował wierzyciela.

(akta kontroli str. 226)

W 10 sprawach⁶⁷ z ww. 20⁶⁸ porównano stan należności ujęty w ewidencjach gminnych⁶⁹ ze stanem należności ujętych w ewidencjach ZUW (według stanu na 30 czerwca 2021 r.). W jednym przypadku⁷⁰ zgodnie z informacją⁷¹ uzyskaną od OPS w Nowogardzie dłużnik spłacił swoje zobowiązanie w kwocie 1500 zł wraz z odsetkami, natomiast według danych w ZUW nie doszło do tej spłaty i na 30 czerwca 2021 r. istniała zaległość dłużnika w kwocie 1500 zł wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 152-153, 169, 191-201)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że *organy właściwe – OPS – mają obowiązek monitorować spłaty i niezwłocznie przekazywać informacje Wojewodzie. W tym przypadku takiej informacji nie udzielono. O spłacie należności w tej sprawie Wojewoda powziął informację dopiero w trakcie trwającej kontroli NIK.*

(akta kontroli str. 226)

Żadna z ww. 20 spraw nie uległa przedawnieniu⁷².

(akta kontroli str. 152-153)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że *Wojewoda nie otrzymał od Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁷³ opinii lub instrukcji w zakresie odzyskiwania należności i czynności organu opierały się na obowiązujących przepisach ustawodawstwa polskiego i unijnego. Ewentualne wątpliwości interpretacyjne czy proceduralne były omawiane w bezpośrednim telefonicznym kontakcie z pracownikami Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego.*

(akta kontroli str. 135)

3. W kwestii prowadzenia w WKŚ ewidencji pozwalającej na ustalenie stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, Dyrektor wyjaśniła, że *organ realizuje zadanie w oparciu o system SR_SW, który pozwala na gromadzenie tylko niektórych danych windykacyjnych. Nie jest możliwe przedłożenie wydruków pozwalających ustalić stan należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz stanu zaległości przedawnionych na 31 grudnia 2018 r., 2019 r., 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. Ustalenie tych danych nastąpiło w oparciu o dodatkową bazę, utworzoną na potrzeby postępowań windykacyjnych przez pracownika realizującego zadanie.*

(akta kontroli str. 135)

4. Badanie 10 decyzji⁷⁴ wydanych przez Marszałka do końca 2017 r. (przejętych od 1 stycznia 2018 r. przez Wojewodę) dotyczących nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wykazało, że w jednym przypadku⁷⁵ doszło do przedawnienia należności. Po wydaniu 4 kwietnia 2017 r. decyzji ustalającej, że świadczenie wychowawcze wypłacone E.W. w kwocie 1 500 zł było świadczeniem nienależnym Marszałek wystawił tytuł wykonawczy 26 czerwca 2017 r. skierowany do egzekucji przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Białogardzie⁷⁶. Marszałek 21 września 2017 r. wydał decyzję o rozłożeniu należności na raty⁷⁷, a Naczelnik US 5 października 2017 r. wydał postanowienie w sprawie zawieszenia

⁶⁷ W których nie dokonano spłaty w całości lub części.

⁶⁸ Na 20 objętych spraw w 10 doszło do całkowitej spłaty należności.

⁶⁹ Np. w OPS, w Miejsko-Gminnych OPS itp.

⁷⁰ OPS w Nowogardzie, dłużnik: J.A.; KS-II.947.19.2019.SW.RS.

⁷¹ Udzieloną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷² Do dnia zakończenia kontroli NIK.

⁷³ Dalej: MRIPS.

⁷⁴ Wybranych losowo.

⁷⁵ Decyzja Marszałka z 4 kwietnia 2017 r. nr ROPS II 91650.11.2017.DP.AP/ numer po przejęciu przez Wojewodę: KS-II.947.420.2018.SW.RS

⁷⁶ Dalej: Naczelnik US.

⁷⁷ Decyzja została doręczona zobowiązanej 2 października 2017 r.

postępowania egzekucyjnego. Zobowiązana zerwała układ ratalny we wrześniu 2019 r. Do spłaty pozostało 428,26 zł wraz z odsetkami. Naczelnik US 30 października 2019 r. wydał postanowienie w sprawie podjęcia zawieszonoego postępowania egzekucyjnego. Należność w kwocie 428,26 zł wraz z odsetkami na dzień zakończenia kontroli NIK uległa przedawnieniu.

(akta kontroli str. 164)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że w przedmiotowej sprawie wierzyciel (Wojewoda) wyczerpał środki przewidziane prawem do odzyskania należności. Rodzina nie jest uprawniona do świadczeń ani w Polsce, ani za granicą. Zobowiązana nie poddała się dobrowolnie obowiązkowi zwrotu nadpłaconych świadczeń wraz z odsetkami. Wierzyciel przekazał zatem sprawę do dalszej realizacji właściwemu organowi egzekucyjnemu. Dotychczasowe czynności organu egzekucyjnego okazały się nieskuteczne. Mimo upływu 3 lat od dnia w którym decyzja ustalająca należność i wzywająca do jej zwrotu stała się ostateczna, a żadne z wymienionych zdarzeń w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie spowodowało przerwania biegu przedawnienia, wierzyciel (Wojewoda) nie występuje z wnioskiem o wycofanie tytułu wykonawczego, ponieważ decyzja o wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na przedawnienie należności, należy do naczelnika właściwego urzędu skarbowego, który prowadzi sprawę. Ponadto, w świetle obowiązujących przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dochodzenie należności jest możliwe dopóty, dopóki zobowiązany nie podniesie zarzutu przedawnienia wierzytelności.

(akta kontroli str. 227)

5. Weryfikacja 30 spraw, w których wydane zostały decyzje o nienależnie przyznanym świadczeniu wychowawczym⁷⁸ wykazała, że w 17 przypadkach podstawą wydania decyzji był art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁷⁹, natomiast w 13 przypadkach – art. 25 ust. 2 pkt 1 uopp (do 30 czerwca 2019 r.) albo art. 25 ust. 2 pkt 6 uopp (od 1 lipca 2019 r.). Łączna kwota nienależnie pobranych świadczeń ustalona w decyzjach wyniosła 109 426 zł. Tytuły wykonawcze wystawiono w tych sprawach na łączną kwotę 47 871 zł. Łączna kwota odzyskanych należności (należności głównych i odsetek) wyniosła 76 402 zł.

(akta kontroli str. 154-159)

Współpraca Wojewody z instytucjami zagranicznymi w celu odzyskania nienależnie pobranych świadczeń polegała głównie na sporządzaniu wniosków do państw Unii Europejskiej o potrącenie z bieżących płatności⁸⁰. Z takimi wnioskami Wojewoda wystąpił w siedmiu sprawach (z 30).

(akta kontroli str. 154-159)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że w powyższych siedmiu sprawach organ występujący (Wojewoda) nie otrzymał jeszcze odpowiedzi z instytucji zagranicznych, co do stanowiska w sprawie skierowanych wniosków.

(akta kontroli str. 227)

W tytułach wykonawczych wystawianych w związku z wydawanymi przez Wojewodę decyzjami o nienależnie przyznanym świadczeniu wychowawczym wskazywano rachunki bankowe organów, które wypłacały nienależne świadczenie⁸¹. Nie wskazywano rachunku bankowego wierzyciela wystawiającego tytuł wykonawczy tj. rachunku Wojewody.

(akta kontroli str. 159)

⁷⁸ 20 wymienionych w pkt III.3.2. oraz 10 wymienionych w pkt III.3.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.; dalej: uopp.

⁸⁰ Wniosek R001 wysyłany na podstawie art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009.

⁸¹ OPS, miejskie ośrodki pomocy rodzinie, szczecińskie centrum świadczeń, urzędy gmin itp.

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że *organy właściwe otrzymują dotację na realizację zadania rządowego i prowadzą pełną księgowość wydatkowanych na ten cel środków, stąd zwrot części tychże środków jako nienależnie pobranych świadczeń winien następować na rachunki bankowe właściwych jednostek, umożliwiając ich prawidłowe rozliczenia, co ujmowane jest z kolei w sprawozdaniach przedkładanych Wojewodzie.*

(akta kontroli str. 228)

6. W latach 2018 – 2021 (I półrocze) złożono do Wojewody 137 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych⁸². Liczba wydanych decyzji o udzieleniu ulgi wyniosła 54⁸³ (52 decyzje o rozłożeniu należności na raty, dwie decyzje o odroczeniu terminu płatności), a decyzji o odmowie udzielenia ulgi 75. Łączna kwota rozłożonych na raty nienależnie pobranych świadczeń wyniosła 324 608 zł, a świadczeń, których termin zapłaty uległ odroczeniu 8 000 zł.

(akta kontroli str. 141)

Udzielanie ulg⁸⁴ następowało przez osoby uprawnione, na wniosek stron wobec których Wojewoda wydał decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, do wniosków dołączone były dokumenty dotyczące sytuacji rodziny szczególnie uzasadniające udzielenie ulgi albo odmowę jej udzielenia. W 13 przypadkach (z 20) orzeczone zostało rozłożenie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na raty, w dwóch przypadkach odmówiono rozłożenia na raty, w pięciu – odmówiono umorzenia tego świadczenia. Rozstrzygnięcia w sprawie udzielonych ulg uzasadnione były szczególnymi okolicznościami dotyczącymi sytuacji wnioskującej rodziny, albo ich brakiem.

(akta kontroli str. 167-168)

Do udzielanych ulg dotyczących wydanych decyzji o nienależnie przyznanym świadczeniu wychowawczym w zakresie: rozłożenia na raty, odroczenia terminu spłaty, umorzenia należności (lub odsetek) nie stosowano przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸⁵.

(akta kontroli str. 168)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że *Ordynacja podatkowa jest ustawą regulującą ogólne zasady dotyczące należności publicznoprawnych (np. co do sposobu rozliczania tych należności wg zasady proporcjonalności na należność główną i odsetki), czy postępowania wobec dłużników (ulgi w spłacie) oraz zakres kompetencji organów, lecz przepisami lex specialis w zakresie stosowania ulg w spłacie należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego są przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.*

(akta kontroli str. 228)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prawidłowo wydawał decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Decyzje wydawane były przez osobę uprawnioną. Prawidłowo ustalano kwoty i okres nienależnie pobranych świadczeń. Monitorowano spłatę nienależnie pobranych świadczeń, z wyjątkiem jednego przypadku (na 10 objętych badaniem), w którym brak było w Urzędzie informacji o spłacie przez dłużnika jego zobowiązania. Wojewoda występował do instytucji zagranicznych w celu odzyskania nienależnie pobranych świadczeń, jednak

⁸² W 2018 r. 24, 2019 r. – 43, 2020 r. – 32, 2021 r. (I półrocze) – 38.

⁸³ W 2018 r. 15, 2019 r. – 27, 2020 r. – 6, 2021 r. (I półrocze) – 6.

⁸⁴ Badanie na podstawie 20 losowo wybranych wniosków o udzielenie ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

⁸⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa.

nie otrzymywał informacji zwrotnej od tych instytucji. Wojewoda nie posiadał oficjalnej ewidencji w zakresie nienależnie pobranych świadczeń opierając się jedynie na danych gromadzonych przez pracownika. Prawdopodobnie udzielano ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń. W tytułach wykonawczych wystawianych w związku z wydawanymi przez Wojewodę decyzjami o nienależnie przyznanej świadczeniu wychowawczym wskazywano rachunki bankowe organów, które wypłacały nienależne świadczenie⁸⁶. Nie wskazywano rachunku bankowego wierzyciela wystawiającego tytuł wykonawczy tj. rachunku Wojewody. Do udzielanych ulg dotyczących wydanych decyzji o nienależnie przyznanej świadczeniu wychowawczym nie stosowano przepisów Ordynacji podatkowej.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej ZUW⁸⁷ wyjaśniła, że *monitorowanie realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe⁸⁸ odbywa się za pośrednictwem CAS, w której zbierane są: a) miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (przekazywane po weryfikacji i scaleniu w zbiorcze sprawozdanie do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej⁸⁹); b) na każdy miesiąc zapotrzebowanie na środki finansowe w rozdziale 85501 § 2060 z podziałem na trzy terminy przekazywania dotacji do gmin (tak aby gminy niezwłocznie po otrzymaniu dotacji z budżetu państwa za pośrednictwem Wojewody mogły finansować realizację zadania – powyższa zasada stosowana jest zgodnie z pismem Ministra Finansów znak: BP 2.4102.1A.2016, które przywołuje zalecenia NIK wskazane w Analizie wykonania w 2011 r. budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej); pracownicy Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej przeprowadzają bieżącą analizę wykorzystania dotacji przekazywanej gminom na podstawie comiesięcznych zapotrzebowań składanych w CAS; c) dwa – trzy razy w roku zapotrzebowanie na środki finansowe od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku (informacje przekazywane do MRiPS w celu uzupełnienia niedoboru środków finansowych na dany rok z rezerw celowych budżetu państwa, dokonywanie zmian w planie finansowym dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego). Powyższe sprawozdania są wykorzystywane do stosowania Procedur planowania budżetu Wojewody, jego realizacji oraz sprawozdawania. Na podstawie zbieranych sprawozdań monitorowany jest stopień wykorzystania przez gminy dotacji celowej na wypłaty świadczeń wychowawczych oraz na koszty obsługi zadania. Ponadto monitorowana jest liczba wypłaconych świadczeń oraz liczba dzieci, na które organ właściwy przyznał świadczenia. Nie przyjęto innych niż wyżej wymienione zasad monitorowania realizacji świadczeń wychowawczych i nie stosowano od nich odstępstw i uproszczeń. Ponadto stwierdza się, że ryzyko niewypłacenia przez gminy świadczeń wychowawczych osobom uprawnionym jest znikome. W okresie objętym kontrolą Wojewoda egzekwował obowiązek przekazywania przez poszczególne organy właściwe miesięcznych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Sprawozdania były weryfikowane m.in. w ten sposób, że dane w sprawozdaniach były porównywane z danymi z poprzedniego miesiąca oraz obliczana była wysokość średniego wypłacanego świadczenia.*

(akta kontroli str. 211-212)

⁸⁶ OPS, miejskie ośrodki pomocy rodzinie, szczecińskie centrum świadczeń, urzędy gmin itp.

⁸⁷ Dalej: Dyrektor WZ.

⁸⁸ Wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

⁸⁹ Dalej: MRiPS.

Sprawozdania organów właściwych sporządzane były terminowo⁹⁰.

(akta kontroli str. 214)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że Wojewoda przekazywał ministrowi właściwemu ds. rodziny comiesięczne sprawozdania z monitoringu spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przy wykorzystaniu Centralnej Aplikacji Statystycznej, a także automatycznie zasilana była Centralna Baza Beneficjentów przy wykorzystaniu systemu dziedzinowego SR_SW. CBB zasila się każdorazowo przy zatwierdzaniu decyzji/rozstrzygnięcia w systemie dziedzinowym SR_SW, wobec tego nie wyznaczono pracownika, który odpowiadałby za zasilanie ww. bazy danych. Przedmiotowe sprawozdania pozwoliły na uzyskanie danych statystycznych dot. liczby zrealizowanych spraw.

(akta kontroli str. 204-205)

Wojewoda terminowo sporządzał i przekazywał do MRiPS sprawozdania z monitoringu spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁹¹ oraz zbiorcze miesięczne sprawozdania z realizacji programu „Rodzina 500+”⁹².

(akta kontroli str. 213-214, 229)

Wojewoda w 2019 r. w czterech gminach przeprowadził kontrole sprawdzające efektywność działania administracji w realizacji Programu Rodzina 500+ oraz prawidłowość postępowania w ramach koordynacji świadczeń⁹³. Metodologia kontroli zakładała m.in. weryfikację liczby i terminowości przekazywanych wniosków do ZUW, zwróconych przez ZUW (z ustaleniem przyczyn zwrotu), a także działań gminy dotyczących dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W wyniku przeprowadzonych kontroli w zakresie prawidłowości postępowań w ramach koordynacji świadczeń nie stwierdzono nieprawidłowości i uchubień oraz nie wydano zaleceń.

(akta kontroli str. 215-216)

2. W kwestii współpracy Wojewody z MRiPS oraz organami właściwymi w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że Minister Rodziny i Polityki Społecznej (Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego) kontrolował wykonywanie zadań przez Wojewodę poprzez comiesięczną sprawozdawczość, cykliczne spotkania/ wideokonferencje, przekazywanie wytycznych w zakresie nowych regulacji ustawowych, a także udzielał odpowiedzi na pytania. Ponadto minister pełni funkcję instytucji łącznikowej w kontaktach z instytucjami łącznikowymi innych krajów, a także interweniuje w tych instytucjach w sprawach spornych pomiędzy wojewodami, a instytucjami właściwymi za granicą. W zakresie współpracy z organami właściwymi, Wojewoda wydaje i przekazuje do wykonania rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto przekazuje organom właściwym wytyczne dotyczące nowych regulacji ustawowych oraz procedury w zakresie przekazywania spraw/ wymiany dokumentów i informacji w sprawach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 205-206)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła także, że w WKŚ czterech pracowników odpowiadało za kontakty z właściwymi instytucjami zagranicznymi. W zakresie współpracy z krajowymi organami właściwymi odpowiadał każdy pracownik realizujący sprawy z obszaru danej gminy. Współpraca ta polegała na przekazywaniu organom

⁹⁰ Badanie na podstawie 20 losowo wybranych sprawozdań rzeczowo-finansowych organów właściwych.

⁹¹ W ZUW zajmował się tym WKŚ; badanie na podstawie 10 losowo wybranych sprawozdań.

⁹² W ZUW zajmował się tym WZ; badanie na podstawie 10 losowo wybranych sprawozdań.

⁹³ Okresem objętym kontrolą był 2018 r.

właściwym, do wykonania, rozstrzygnięć Wojewody w sprawach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 206)

3. W latach 2018 – 2021 nie były przeprowadzane w ZUW zadania audytowe w obszarze świadczeń wychowawczych przynawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W Planach kontroli Wewnętrznej ZUW, w zakresie WKŚ ujęto m.in. kontrolę „Ocena funkcjonowania wdrożonego systemu koordynacji świadczeń rodzinnych”⁹⁴ oraz kontrolę „Ocena prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych oraz podejmowanych działań w przypadku skarg”⁹⁵.

(akta kontroli str. 217-218)

4. W latach objętych kontrolą do WKŚ wpłynęło 90 skarg w trybie kpa na działalność organu w zakresie prowadzonych postępowań związanych z realizacją świadczeń wychowawczych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wszystkie zostały uznane za zasadne.

(akta kontroli str. 206)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że skargi zawierały prośbę o przyspieszenie wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie. Pracownicy prowadzący postępowania w przedmiotowych sprawach spełniali żądania strony w zakresie wydania rozstrzygnięcia oraz udzielali odpowiedzi na skargę.

(akta kontroli str. 206)

W 2018 r. wpłynęło osiem skarg, w 2019 r. – 12, w 2020 r. – 60, w 2021 (I półrocze) – 10. Badanie 10 skarg⁹⁶ wykazało, że były załatwione w terminie i zakończyły się udzieleniem odpowiedzi skarżącemu w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 206, 219)

W kwestii wzrostu liczby skarg w 2020 r. Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że główną przyczyną wzrostu ilości skarg w 2020 r. (okres zasiłkowy 2019/2021) była zwiększona liczba realizowanych spraw w stosunku do poprzednich okresów zasiłkowych (o 211 % w stosunku do okresu zasiłkowego 2018/2019).

(akta kontroli str. 228)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda monitorował realizację świadczeń wychowawczych przez organy właściwe za pośrednictwem CAS. Przekazywał terminowo za jej pośrednictwem do MRiPS comiesięczne sprawozdania z monitoringu spraw z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Egzekwował przekazywanie przez organy właściwe terminowo comiesięcznych sprawozdań rzeczowo-finansowych. Wojewoda zgodnie z przepisami kpa rozpatrywał skargi, przeprowadzał w gminach kontrole sprawdzające efektywność działania administracji w realizacji Programu Rodzina 500+ oraz prawidłowość postępowania w ramach koordynacji świadczeń.

⁹⁴ Kontrola zaplanowana na IV kwartał 2018 r. nie została zrealizowana, na co zgodę wyraziła Dyrektor Generalna Urzędu, z uwagi na konieczność przeprowadzenia innej kontroli.

⁹⁵ Kontrola zaplanowana na I półrocze 2021 r. nie została zrealizowana, na co zgodę wyraziła Dyrektor Generalna Urzędu z uwagi na zbieżność terminu realizacji oraz zakresu planowanej kontroli z terminem i zakresem kontroli prowadzonej przez NIK pn. „Świadczenie wychowawcze przynawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.”

⁹⁶ Wybór losowy.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK nie formułuje wniosków ani uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

Szczecin, 21 września 2021 r.

Kontroler
Mirela Zając
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis