



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.015.01.2021

Pan

Łukasz Kmita

Wojewoda Małopolski

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

ul. Basztowa 22

31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (<i>Urząd lub MUW</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kmita, Wojewoda Małopolski od 8 sierpnia 2020 r. W okresie od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r. Wojewodą Małopolskim był Piotr Ćwik
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 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 zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/76/2021 z 21 czerwca 2020 r. 2. Dariusz Jankowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/105/2021 z 14 września 2020 r (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda prawidłowo zorganizował i realizował zadania związane z ustaleniem prawa do świadczenia wychowawczego przyznawanego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jednak mimo podejmowanych działań nie udało się wyeliminować przypadków niedotrzymania terminów i przewlekłości postępowania.

Zadania Wojewody z zakresu świadczenia wychowawczego, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zostały należycie przygotowane i wdrożone. Dostosowano organizację pracy Urzędu oraz zwiększono zasób kadrowy i zapewniono środki finansowe na realizację nowych zadań.

W Urzędzie prawidłowo ustalano, czy w otrzymywanych od 2018 r. sprawach mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także prawo do świadczenia wychowawczego oraz podlegające zwrotowi kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Jednak postępowania administracyjne były prowadzone z naruszeniem terminów ustawowych określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 1 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, art. 21 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci⁴ oraz art. 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw⁵, a stron nie informowano o powodach niezakończonych spraw w terminie (poza jednym przypadkiem), mimo obowiązku określonego w art. 36 § 1 kpa.

Ewidencje zapewniające monitorowanie zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego prowadzono rzetelnie oraz współpracowano z organami właściwymi w ustalaniu stanu należności. Działania windykacyjne w przypadku braku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego były skuteczne, jednak w jednym przypadku wydano decyzję ustalającą wysokość nienależnie pobranego świadczenia na kwotę 500 zł, podczas gdy faktycznie wysokość nienależnie pobranego świadczenia wynosiła 1000 zł. Ulg w spłacie należności udzielano prawidłowo, po zbadaniu sytuacji wnioskodawców, ale w siedmiu z 20 badanych postępowaniach wystąpiły kilkumiesięczne okresy bezczynności.

Obowiązki związane z monitorowaniem zadania związanego z realizacją świadczenia wychowawczego oraz sporządzaniem wymaganych sprawozdań były wykonywane prawidłowo, a współpraca w tym zakresie z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶ oraz organami właściwymi prowadzona była na bieżąco.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: kpa).

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm. (dalej: *ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci* albo *uopp*).

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 924, (dalej: *ustawa o zmianie uopp*).

⁶ Od 6 października 2020 r. przekształcone w Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: *MRiPS*) – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ 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. Wojewoda przejął 1 stycznia 2018 r., dotychczas realizowane przez Marszałka Województwa Małopolskiego⁸, zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczenia wychowawczego⁹.

W związku z przejściem ww. zadań w strukturze Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (WPS) utworzono Samodzielne Stanowisko ds. Organizacji i Analiz Koordynacji Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych¹⁰ oraz trzy oddziały do spraw koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych (w Krakowie, Nowym Sączu i Tarnowie)¹¹. Szczegółowe zakresy zadań nowo utworzonych komórek organizacyjnych zostały określone w Regulaminie Wewnętrznym WPS¹². Natomiast zadania analizy stanu zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z ustalonych do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, windykację należności, rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulg, powierzono Oddziałowi Ewidencji i Poboru Należności w Wydziale Finansów i Budżetu MUW.

(akta kontroli str. 6-9)

W opinii Dyrektora WPS w Urzędzie nie występowały organizacyjne lub strukturalne problemy utrudniające realizację zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. *W związku z rozbudowaną strukturą organizacyjną Urzędu mogą wystąpić pojedyncze problemy, ale są one rozwiązywane na bieżąco ... Obserwowanym problemem jest tempo przyrostu bazy danych wykorzystywanej w związku z realizacją zadania wymagające w najbliższej przyszłości inwestycji w infrastrukturę informatyczną – co w związku z wymogami dotyczącymi pozyskiwania i wykorzystania środków na wydatki inwestycyjne może stworzyć problemy organizacyjne związane z wykorzystaniem systemu dziedzicznego w realizacji zadania.*

(akta kontroli str. 172)

1.2. Plan zatrudnienia (po zmianach) w latach 2018-2020 i w I połowie 2021, w rozdziale 85515, wynosił 90, 89, 106 i 106 etatów (zgodnie ze sprawozdaniami Rb-70 za te okresy).

W okresie objętym kontrolą NIK nastąpiło zwiększenie liczby pracowników zajmujących się w Urzędzie koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Na początku 2018 r. realizacją tych zadań zajmowało się 70 osób (w tym 65 przejętych pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie¹³).

⁷ 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.

⁸ Dalej: *Marszałek*.

⁹ Wojewoda przejął również zadanie związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych.

¹⁰ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 7 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

¹¹ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 29 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie.

¹² Załącznik do kolejnych zarządzeń Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej: zarządzenie nr 1/18 Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej z 12 stycznia 2018 r.

¹³ Dalej: *ROPS*.

Następnie liczba ta wzrosła do 105 osób na koniec 2018 r. i do 109 osób na 30 czerwca 2021 r. Wszyscy pracownicy wykonywali zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, dotyczące zarówno świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych (w Urzędzie nie rozdzielono tych obszarów).

Zatrudnienie w trzech oddziałach ds. koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych¹⁴ w 2018 r. wzrosło z 65 do 94 osób, a na 30 czerwca 2021 r. – do 100 osób, przy czym prowadzeniem postępowań zajmowało się bezpośrednio od 85 do 91 pracowników (pozostali zajmowali się m.in. obsługą infolinii, sprawami organizacyjnymi, rejestracją poczty). Zatrudnienie w Samodzielnym Stanowisku ds. Organizacji i Analiz Koordynacji Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych zwiększyło się z trzech osób na początku 2018 r. do czterech na 31 grudnia 2018 r. i 30 czerwca 2021 r. W Oddziale Ewidencji i Poboru Należności zadania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego realizowały początkowo dwie osoby, na 31 grudnia 2018 r. – trzy, a w kolejnych latach – pięć.

(akta kontroli str. 17, 201)

W latach 2018-2021 (I półrocze) realizacją zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w Urzędzie zajmowało się w sumie 170 osób, w tym 164 w Wydziale Polityki Społecznej i 6 w Wydziale Finansów i Budżetu (Oddziale Ewidencji i Poboru Należności). Wynikało to ze znacznej rotacji pracowników. W latach 2018-2021 (I połowa) z WPS odeszło¹⁵ 22, 15, 9 i 2 osoby. Jak wyjaśnił Dyrektor WPS zatrudnienie nowych pracowników lub przeniesienia z innych komórek organizacyjnych z Urzędu *zbilansowało stan zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadania, co w efekcie spowodowało, że rotacja nie miała istotnego wpływu na proces rozpatrywania spraw.*

Z dniem 1 stycznia 2018 r. Urząd przejął 65 pracowników ROPS realizujących zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zarówno z zakresu świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych. Jak ustalono w trakcie kontroli P/18/065 *Realizacja programu „Rodzina 500 plus”*, większość z przejętych pracowników dysponowała niewielkim stażem pracy w realizacji zadania (staż pracy 20 pracowników nie przekraczał sześciu miesięcy, a jedynie 16 osób miało przynajmniej dwuletni staż pozwalający na samodzielną realizację zadania). W okresie objętym niniejszą kontrolą liczba pracowników przejętych z ROPS, którzy w dalszym ciągu pracowali, w 2018 r. zmniejszyła się z 65 do 54, a następnie do 42 według stanu na 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 17, 25-26, 156-159)

Liczba spraw związanych ze świadczeniem wychowawczym prowadzonych przez jednego pracownika Wydziału Polityki Społecznej zmieniała się w poszczególnych latach (2018 r. – 515, 2019 r. – 698, 2020 r. – 358, I połowa 2021 r. – 368). Średniomiesięcznie pracownik WPS prowadził w tych okresach 43, 58, 30 i 61 spraw dotyczących świadczeń wychowawczych. Natomiast w latach 2018-2020 zmniejszyła się liczba spraw z zakresu świadczeń wychowawczych prowadzona przez jednego pracownika Oddziału Ewidencji i Poboru Należności, tj. z 256 w 2018 r. do 184 w 2019 r., 166 w 2020 r., natomiast w I połowie 2021 r. były to 92 sprawy. Średniomiesięcznie pracownik Oddziału prowadził 21, 15, 14, 15 takich spraw.

(akta kontroli str. 34, 36-37)

¹⁴ WP-XIV, WP-XV, WP-XVI

¹⁵ Tzn. przestało realizować zadania związane z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego (rozwiązano umowy o pracę lub przeniesiono do innych komórek organizacyjnych).

W kontrolowanym okresie dwukrotnie zlecano, na podstawie umów cywilnoprawnych, wykonywanie czynności administracyjno-technicznych w oddziałach ds. koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych. W okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r. czterem osobom powierzono m.in. porządkowanie akt, sporządzenie ewidencji akt, wsparcie w procesie wprowadzania danych do systemu dziedzicznego (w 2019 r. wydatkowano w Urzędzie z tego tytułu 45 tys. zł). Następnie od 1 czerwca do 31 października 2021 r. ośmiu osobom powierzono m.in. rejestrację wniosków o ustalenie prawa do świadczenia, wczytywanie wniosków z poczty elektronicznej, wsparcie przy obsłudze poczty i infolinii, porządkowanie dokumentacji i przygotowanie do archiwizacji (do 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie nie poniesiono wydatków).

(akta kontroli str. 25, 202)

1.3. Większość pracowników zatrudnionych w okresie objętym kontrolą NIK i realizujących zadania związane z koordynacją na podstawie umowy o pracę, posiadała wykształcenie wyższe (156 ze 170, tj. 91,8%). Pozostałe osoby miały wykształcenie średnie (dziewięć) oraz policealne (pięć). Ponad połowa pracowników (54,7% – 93 ze 170 osób) posiadała co najmniej trzyletni staż pracy związany z realizacją zadań w ramach koordynacji, w tym czterech pracowników dysponowało kilkunastoletnim doświadczeniem. Staż pracy od roku do trzech lat posiadało 40 osób, a 37 pracowników realizowało ww. zadanie przez mniej niż rok. Szkolenia i kursy związane z zakresem przedmiotowym realizowanych zadań odbyło 33 pracowników.

(akta kontroli str. 156-159)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że w przedłożonym w trakcie kontroli wykazie nie uwzględniono szkoleń wewnętrznych, w tym szkoleń stanowiskowych, służby przygotowawczej. Podał, że *szkolenia stanowiskowe obejmujące również merytorykę pracy na danym stanowisku obejmowały wszystkich pracowników, którzy wykonywali pracę w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych (zostali przeszkoleni przez przełożonych, bądź innych wyznaczonych pracowników) ... Pracownicy realizujący zadania z zakresu koordynacji są objęci szkoleniami wewnętrznymi organizowanymi przez MUW w Krakowie i/lub w formie e-learningu, podnosząc w ten sposób swoje kwalifikacje zawodowe.*

(akta kontroli str. 172-176)

Analiza dokumentacji dotyczącej 15 wybranych losowo pracowników WPS zajmujących się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego, wykazała, że:

- osoby te posiadały wymagane na poszczególnych stanowiskach pracy kwalifikacje, w tym 14 posiadało wykształcenie wyższe¹⁶ a jedna – policealne (osoba przeniesiona z ROPS);
- sześciu pracowników zostało w 2018 r. przejętych z ROPS, a dziewięciu przyjęto do pracy w wyniku naborów (czterech w lipcu 2018 r. i pięciu w 2020 r.). Dziewięciu osobom z naborów niezwłocznie określono zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Czterem (z sześciu) osobom przejętym z ROPS w styczniu 2018 r. zakresy takie powierzono 14 i 15 czerwca 2018 r. (po 5,5 miesiąca), a jednej pracownicy dopiero w marcu 2021 r. (sprawę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Jednemu pracownikowi pisemnego zakresu obowiązków nie określono, ponieważ po 2 miesiącach stosunek pracy został rozwiązany (z końcem lutego 2018 r.).

Dyrektor WPS wyjaśnił, że w związku z przejmowaniem zadań i koniecznością zapewnienia ich płynnej realizacji w styczniu 2018 roku stanęły przed MUW

¹⁶Wykształcenie wyższe było wymagane na stanowisku inspektora wojewódzkiego lub starszego inspektora wojewódzkiego..

problemy organizacyjno-strukturalne, które wymagały pilnego rozwiązania. W szczególności podjęto działania zmierzające do przyspieszenia prowadzonych postępowań (nowe procedury, wprowadzenie wzorów decyzji, opracowanie szablonów w SD itp.). Spowodowało to opóźnienie w opracowaniu zakresów czynności w pierwszym okresie realizacji zadania.

- określone dla 13 pracowników zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności były aktualne, zgodne z opisami stanowisk i obejmowały m.in. ustalanie czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w celu ustalenia kraju pierwszeństwa w wypłacie świadczeń, prowadzenie postępowań administracyjnych w celu ustalenia prawa do świadczeń, przekazywanie instytucjom zagranicznym informacji o podjętym rozstrzygnięciu w sprawie wniosku oraz wysyłanie monitów w sprawie informacji o rozstrzygnięciu podjętym przez instytucję zagraniczną, prowadzenie postępowań w celu ustalenia wysokości i zasad zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Natomiast zakres czynności jednej pracownicy nie był zgodny z opisem stanowiska pracy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych, m.in. poprzez udział w szkoleniach.

(akta kontroli str. 160-161, 172-174)

1.4. W 2017 r. na wdrożenie zadań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w rozdziale 85595 *Pozostała działalność*, przeznaczono 407,5 tys. zł, w tym 345 tys. zł zaplanowanych w budżecie Wojewody¹⁷ i 62,5 tys. zł środków finansowych pochodzących z rezerwy celowej (cz. 83, poz. 34)¹⁸, przy czym na wydatki bieżące przewidziano 276 tys. zł a na zakupy inwestycyjne 131,5 tys. zł. Z zaplanowanej kwoty wykorzystano 392,1 tys. zł (96,2%), w tym wydatki bieżące 263,8 tys. zł i wydatki majątkowe 128,4 tys. zł. Środki te przeznaczono na: zakup oprogramowania i sprzętu komputerowego, czynsz za wynajem pomieszczeń, zakup materiałów i sprzętu biurowego, zakup serwera, usługę konsultacyjno-wdrożeniową oprogramowania ds. obsługi Świadczeń Rodzinnych i Świadczeń Wychowawczych. Jednakże z uwagi na to, że przyznane środki były niewystarczające na sfinansowanie całości zgłaszanych potrzeb, część kosztów zakupu sprzętu komputerowego, w wysokości 288,7 tys. zł, została sfinansowana w ramach rozdziału 75011 *Urzędy wojewódzkie*, w tym wydatki majątkowe 255 tys. zł i wydatki bieżące 33,7 tys. zł. Łącznie w 2017 r. na wdrożenie zadań w zakresie koordynacji wydatkowano 680,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 79-82)

W kolejnych latach wydatki na realizację ww. zadań¹⁹ kształtowały się następująco:

- 2018 r. – 5137,8 tys. zł (tj. 99,3% planu w kwocie 5174,9 tys. zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 5006,7 tys. zł (97,4% wydatków ogółem), pozostałe wydatki bieżące – 131,2 tys. zł;

¹⁷ W budżecie Wojewody w 2017 r. na wdrożenie zadań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pierwotnie zaplanowano w dziale 855 *Rodzina*, rozdziale 85501 *Świadczenie wychowawcze* oraz rozdziale 85502 *Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego* środki finansowe w łącznej wysokości 768,0 tys. zł, które w ciągu roku dwukrotnie zmniejszono łącznie o 423,0 tys. zł do 345 tys. zł. Na podstawie zarządzenia Wojewody Małopolskiego nr 477/17 z 3 listopada 2017 r. dokonano przeniesienia planowanych wydatków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej w ramach działu 855 z rozdziałów 85501 oraz 85502 do rozdziału 85595.

¹⁸ Zgodnie z decyzją nr MF/FS4.4143.3.753.2017.MF.4036 z 12 października 2017 r., w rozdziale 85595 *Pozostała działalność* zwiększenie planu wydatków o 62,5 tys. zł (w § 4000 – 30 tys. zł i w § 6060 – 32,5 tys. zł), z przeznaczeniem z przeznaczeniem na pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem systemu teleinformatycznego do obsługi koordynacji świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego.

¹⁹ W rozdziale 85515 – *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego*.

- 2019 r. – 7231,1 tys. zł (tj. 97,4% planu w kwocie 7421 tys. zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 5966,9 tys. zł (82,5% wydatków ogółem), pozostałe wydatki bieżące – 1264,1 tys. zł;
- 2020 r. – 8078 tys. zł (tj. 96% planu w kwocie 8416 tys. zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 7027,2 tys. zł (87% wydatków ogółem), pozostałe wydatki bieżące – 1050,8 tys. zł;
- I półrocze 2021 r. – 3402,5 tys. zł (tj. 47,4% planu w kwocie 7184,8 tys. zł), poniesione w całości na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

Niewykorzystane środki finansowe wynikały m.in. z oszczędności z tytułu absencji pracowników skutkujących wypłatą zasiłków, oszczędności w wydatkach związanych z bieżącym funkcjonowaniem Urzędu poniesionych na zakup energii, wody, ścieki, wysyłkę poczty oraz rezygnacji z rozbudowy serwera w 2020 r.

Łącznie w latach 2017-2021 (I półrocze) na wdrożenie i realizację zadań w zakresie koordynacji poniesiono 24 530,2 tys. zł, z czego przeważającą część (87,2%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (łącznie 21 403,3 tys. zł). Analiza 20 największych wydatków bieżących (poza wynagrodzeniami) i majątkowych, o łącznej wartości 855,6 tys. zł, wykazała, że środki wykorzystano zgodnie z potrzebami jednostki, na obsługę realizacji zadań związanych z koordynacją, a zakupione środki trwale wprowadzono do użytkowania. Środki wydatkowano w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰.

(akta kontroli str. 81-88)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jednej pracownicy (przejętej z ROPS od stycznia 2018 r.) pisemny zakres czynności określono dopiero 8 marca 2021 r. Pracownica, w okresie od grudnia 2018 r. do połowy sierpnia 2019 r. oraz po 11 stycznia 2021 r. wykonywała swoje obowiązki bez takiego zakresu (w pozostałym czasie była nieobecna).²¹ Zgodnie z pkt II.A.3 standardów kontroli zarządczej²² zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

(akta kontroli str. 160-161, 169)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że pracownica, która po dłuższej nieobecności powróciła do pracy w MUW od grudnia 2018 r., w wyniku niedopatrzania nie otrzymała zakresu czynności bezpośrednio po powrocie. Pisemny zakres czynności otrzymała w marcu 2021 r., po powrocie z kolejnej długotrwałej absencji (trwającej od połowy sierpnia 2019 r. do stycznia 2021 r.).

(akta kontroli str. 174-175)

2. W dniu 3 stycznia 2019 r. pracownikowi (WP-XIV/13) z Oddziału do Spraw Koordynacji Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych w Krakowie powierzono zakres czynności dotyczący stanowiska *ds. organizacyjnych w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych*. Natomiast aż do sierpnia 2021 r. nie sporządzono opisu tego stanowiska pracy (zakres czynności był niezgodny z opisem stanowiska pracy).

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

²¹ W okresie od stycznia do listopada 2018 r. oraz od 14 sierpnia 2019 r. do 11 stycznia 2021 r. miała długotrwałe absencje związane z rodzicielstwem.

²² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15 poz. 84).

Zgodnie z pkt II.A.3 i pkt II.A.4 standardów kontroli zarządczej²³ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom powinien być precyzyjnie określony.

W myśl zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁴, opis stanowiska pracy sporządza się dla każdego stanowiska pracy w służbie cywilnej, wskazuje się w nim realizowane zadania, wymagane kompetencje, kwalifikacje i zakres odpowiedzialności. Opis stanowiska sporządza się niezwłocznie po jego utworzeniu.

(akta kontroli str. 160-161)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że zakres czynności ww. pracownika został 3 stycznia 2019 r. dostosowany do faktycznie realizowanych zadań. *Pierwotnie pracownik realizował zadania wynikające z opisu stanowiska ds. prowadzenia postępowań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczeń rodzinnych i wychowawczych, natomiast po zmianie ... w wyniku omyłki nie zmieniono opisu stanowiska ...* W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor podał, że podjęto działania w celu zmiany opisu stanowisk.

(akta kontroli str. 175)

W trakcie kontroli NIK, we wrześniu 2021 r., w Urzędzie zatwierdzono opis stanowiska pracy ww. pracownika.

(akta kontroli str. 188-189)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie przygotowania i wdrożenia zadań Wojewody z zakresu świadczenia wychowawczego, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Strukturę organizacyjną Urzędu dostosowano do nowych obowiązków oraz celowo wydatkowano środki finansowe zaplanowane na realizację zadań związanych z koordynacją. Organizacja pracy oraz stan zatrudnienia umożliwiły realizację zadań, a pracownicy byli przygotowani merytorycznie do ich wykonywania.

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 2018 r. Wojewoda przejął od Marszałka 240 539 spraw dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Nierozpatrzonych wniosków, według stanu na 1 stycznia 2018 r., było łącznie 69 187, przy czym 22 602 dotyczyło świadczeń wychowawczych. W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) do Urzędu wpłynęło 85 951 nowych wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego, w tym 20 126 w 2018 r., 32 305 w 2019 r., 7622 w 2020 r. i 25 898 w I połowie 2021 r. W latach 2018-2021 (I połowa) w Urzędzie rozpatrzono łącznie 91 390 wniosków (w poszczególnych latach: 22 021, 36 090, 19 472 i 13 807), w tym wszystkie przejęte od Marszałka (w poszczególnych latach 15 981, 6271, 348 i 2 wnioski). Spadek liczby wniosków załatwionych w 2020 r. był wynikiem wpływu mniejszej liczby wniosków w tym roku, bowiem okres świadczeniowy rozpoczęty w 2019 r. trwał do maja 2021 r.

²³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15 poz. 84).

²⁴ M. P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61; zm.: M. P. z 2015 r. poz. 724.

Liczba nierozpatrzonych wniosków, w latach 2018-2020, stopniowo zmniejszała się z 22 602 na 1 stycznia 2018 r. do: 20 707 na 1 stycznia 2019 r., 16 922 na 1 stycznia 2020 r. i 5072 na 31 grudnia 2020 r. Natomiast na dzień 30 czerwca 2021 r. liczba ta ponownie wzrosła do 17 163.

(akta kontroli str.19-20,33)

2.2. Analiza 30 postępowań prowadzonych w Urzędzie, w tym 25, w których Wojewoda ustalił, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji i ustalił prawo do świadczenia wychowawczego lub odmówił ustalenia tego prawa oraz pięciu spraw, w których ustalił, że ww. przepisy o koordynacji nie mają zastosowania, wykazała, że:

- w 18 sprawach składane wnioski były kompletne, natomiast w 12 przypadkach Urząd podejmował działania w celu jego uzupełnienia np. pozyskując brakujące dokumenty z OPS lub od wnioskodawców;
- w postępowaniach prawidłowo ustalono czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji w zakresie świadczenia wychowawczego, tj. zgodnie z art. 11 ust. 1 i 4 oraz art. 16 ust. 4 uopp;
- we wszystkich przypadkach prawidłowo ustalono pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego;
- w pięciu sprawach ustalono, że nie mają zastosowania przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- we wszystkich przypadkach o rozstrzygnięciach poinformowano organy właściwe;
- decyzje wydane przez Wojewodę zawierały niezbędne elementy określone w art. 107 kpa oraz zostały podpisane przez upoważnione osoby;
- w czterech przypadkach (na 30 poddanych analizie) sprawy załatwione zostały w ciągu dwóch miesięcy, zgodnie z art. 35 § 3 kpa, natomiast w 26 przypadkach postępowania prowadzono od 72 do 574 dni;
- w 25 (z 26) przypadkach, w których postępowania trwały ponad dwa miesiące, Urząd nie informował stron ww. postępowań o niezakończonym w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, nie wskazywał wnioskodawcom nowych terminów załatwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 kpa (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Natomiast w jednej sprawie, w której postępowanie trwało 359 dni, do wnioskodawcy skierowano dwa zawiadomienia wskazujące nowy termin załatwienia sprawy, przy czym pierwsze zawiadomienie wysłano po otrzymaniu ponaglenia, 6 miesięcy po wpływie wniosku do MUW;
- nie wystąpiły przypadki nieuzasadnionego rozpatrywania w różny sposób wniosków dotyczących dzieci jednej rodziny oraz przypadki odmowy albo wstrzymania prawa do ustalenia świadczenia z przyczyn określonych w art. 23 uopp;
- w 24 (z 25) sprawach, w których uznano, że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie niezwłocznie powiadamiano instytucję innego państwa członkowskiego o wydanej decyzji w sprawie wniosku oraz o kwocie wypłaconych świadczeń, zgodnie z wymogiem określonym w art. 60 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego oraz Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁵. Natomiast w jednym przypadku, w którym polskie ustawodawstwo miało pierwszeństwo, informacji o odmowie przyznania

²⁵ Dz. U. UE L 284 z 30 października 2009 r., dalej rozporządzenie wykonawcze.

świadczenia²⁶ nie wysłano instytucjom zagranicznym, bowiem małżonek wnioskodawcy wykonywał pracę (kierowca) na terenie kilku krajów członkowskich UE.

(akta kontroli str. 285-346)

2.3. W latach 2018-2021 (I półrocze) wydano 177 rozstrzygnięć, w których łączna kwota tymczasowo przyznanych świadczeń wyniosła 1585 tys. zł.

(akta kontroli str. 347)

Analiza 10 spraw, przyznających tymczasowe świadczenie wychowawcze na łączną kwotę 100,3 tys. zł, wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- wnioskodawcy kwalifikowali się do otrzymania świadczeń tymczasowych, zgodnie z art. 7 ust. 1 *rozporządzenia wykonawczego*;
- decyzję tymczasową o przyznaniu świadczeń podjęto niezwłocznie, tj. po upływie od jednego do 22 dni, od złożenia wniosku w tej sprawie;
- nie wydawano decyzji w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń;

(akta kontroli str. 348-349)

2.4. W latach 2018-2021 (do 30 czerwca) strony zaskarżyły do Samorządowego Kolegium Odwoławczego lub Ministerstwa 176 decyzji na łączną kwotę 497,4 tys. zł, w tym 86 dotyczyło odmów przyznania świadczenia wychowawczego, 50 – nienależnie pobranego ww. świadczenia, a 40 – decyzji o przyznaniu świadczenia. W postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 132 § 1 kpa wydano 27 nowych decyzji, którymi uchylono lub zmieniono zaskarżone decyzje. Łącznie organy wyższego stopnia wydały 142 rozstrzygnięcia, w tym: 59 decyzji utrzymały w mocy, 44 decyzje uchylły i przekazały do ponownego rozpatrzenia, 14 - uchylły w całości lub w części i orzekły co do istoty sprawy, bądź umorzyły postępowanie pierwszej instancji (w całości albo w części). W 24 sprawach stwierdzono niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminu do jego wniesienia. W jednym przypadku umorzono postępowanie odwoławcze. Cztery decyzje zostały zaskarżone do sądu administracyjnego.

W latach 2018-2021 (I półrocze) zostało złożonych 100 ponagieł na niezłatwienie sprawy w terminie, o których mowa w art. 37 kpa. Złożono siedem skarg do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (w tym trzy dotyczyły jednego wnioskodawcy), przy czym jedna skarga nie została uwzględniona, zaś pięć sąd uwzględnił (w całości lub w części) i w jednej sprawie przyznał skarżącemu sumę pieniężną 500 zł, o której mowa w art. 149 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷.

(akta kontroli str. 22364-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w siedmiu przypadkach spośród 30 objętych badaniem, rozpatrzono po terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, a w 15 przypadkach po terminie określonym w art. 21 uopp lub art. 9 ustawy o zmianie uopp. O niezłatwieniu spraw w terminie nie informowano stron postępowania (poza jednym przypadkiem), chociaż zgodnie z art. 36 § 1 kpa - organ powinien to uczynić podając jednocześnie przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając stronę o prawie do wniesienia ponaglenia. Średni czas trwania ww. postępowań wynosił ponad siedem miesięcy.

(akta kontroli str. 345-346)

²⁶ Sprawa nr WP-XIV.9950.2.002207.2018 odmowa świadczenia wychowawczego wnioskowanego na okres od 1 maja 2016 r. do 30 września 2017 r., na pierwsze dziecko, z uwagi na niespełnienie kryterium dochodowego.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

Dyrektor WPS, wyjaśnił, że przejęte sprawy z zakresu koordynacji nie są łatwe, nierzadko wymagają uzyskania informacji z zagranicy i/lub uzupełnienia dokumentacji przez stronę, co wydłuża czas postępowania. ... W związku z realizacją spraw przejętych w maju 2018 r. opracowany został program naprawczy związany z wykonaniem zadania. Program był modyfikowany, w zależności od stwierdzanych postępów w wykonaniu planu, a także czynników zewnętrznych (jak rozszerzenie programu Rodzina 500+ od lipca 2019 r.) - MUW występował do MRiPS z wnioskami odpowiednio o zwiększenie finansowania zadania, czy akceptacji zmian w harmonogramie zaplanowanych działań.

Dyrektor w złożonym wyjaśnieniu, jako główne przyczyny uzasadniające trudności w terminowej realizacji zadania wskazał:

- realizację planu naprawczego (załatwienie ok. 69 tys. przejętych od Marszałka spraw) przy jednoczesnej realizacji części spraw bieżących (wpłynęło 151,5 tys.);
- mniejsze, od potrzeb, finansowanie zadania w 2019 r. pozwalające na szybszą realizację wniosków o świadczenie wychowawcze z okresu 2019/2021 i realizację przejętych spraw od Marszałka
- nierównomierny wpływ wniosków w ciągu roku przy stałym poziomie zatrudnienia, co skutkuje kumulacją spraw wpływających w początkowych miesiącach okresów świadczeniowych;
- priorytety w realizacji spraw mające na celu maksymalne zabezpieczenie interesów wnioskodawców, co w efekcie może powodować przesunięcie realizacji pewnych grup spraw (np. w 2019 r. podjęto decyzję o przekierowaniu większości pracowników do realizacji wniosków z obszaru SW z okresu 2019/2021 w związku z tym, do czasu zakończenia rozpatrywania spraw z tego obszaru, wstrzymana została realizacja niezakończonych spraw z okresu 2018/2019 – założono, że zdecydowana ich większość dotyczy sytuacji, w których świadczenia były przyznane przez organ właściwy, a fakt opóźnienia w załatwieniu sprawy nie skutkował prawnym obowiązkiem wstrzymania wypłaty świadczeń);
- sytuację epidemiologiczną (absencje pracowników, wprowadzone „specustawą” przepisy wydłużające procedurę przyznawania świadczeń, konieczność uwzględnienia w zakończonych już postępowaniach częstszych niż standardowo zmian dotyczących sytuacji rodziny wpływających na ustalenie koordynacji i przyznanie prawa – zakończenie zatrudnienia za granicą, utrata zatrudnienia w Polsce).

Dyrektor wskazał również, że analizy terminów realizacji spraw w poszczególnych okresach świadczeniowych²⁸ wskazują, że wprowadzone rozwiązania skutkują sukcesywnym zwiększeniem odsetka spraw załatwionych terminowo. Jak wynika z załączonej analizy wskaźnik procentowy spraw załatwionych w terminie wzrasta z poziomu 18% w okresie 2018/2019 do 28% w okresie 2019/2021 i 36% w okresie 2021/2022. Dyrektor WPS wskazał też, że część spraw, dla których został przekroczony ustawowy termin realizacji, nie mogło zostać załatwionych w terminie z uwagi na oczekiwanie na stanowisko instytucji zagranicznych, organów właściwych czy wnioskodawców (np. w przypadku przekazania niekompletnego wniosku). W części spraw ustalane jest pierwszeństwo ustawodawstwa innego państwa, co skutkuje przekazaniem wniosku za granicę i w części takich postępowań nie jest możliwe załatwienie sprawy poprzez wydanie rozstrzygnięcia, co skutkuje niezakończeniem takiej sprawy w systemie dziedziny, mimo tego że sprawa faktycznie jest zakończona. Zdaniem Dyrektora WPS w I kwartale 2022 r. we wszystkich sprawach z wniosków o świadczenie wychowawcze jakie wpłyną do

²⁸ Analiza na podstawie ok 84 tys. spraw dotyczących świadczeń, które w okresie 1 stycznia 2018 r. – 30 czerwca 2021 r. wpłynęły do Wojewody Małopolskiego pod kątem terminowości załatwiania spraw w okresach 2018/2019, 2019/2021 i 2021/2022.

Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie do końca 2021 r. zostaną podjęte czynności, zmierzające do zakończenia wszystkich spraw z tego obszaru. Pozwoli to na realizację zadania w taki sposób, że we wszystkich nowo wpływających sprawach (w tym wniosków na nowy okres świadczeniowy) czynności będą podejmowane niezwłocznie po wpłynięciu spraw, co pozwoli na terminową ich realizację.

(akta kontroli str. 352-356)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie podjęto skuteczne działania zmierzające do rozpatrzenia spraw przejętych od Marszałka. Prawdłowo określano, czy w sprawach mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także prawidłowo ustalano pierwszeństwo ustawodawstwa państwa do wypłaty świadczenia wychowawczego. Prawo do tego świadczenia ustalano we właściwej wysokości na podstawie wymaganych dokumentów i oświadczeń. W większości badanych przypadków części przypadków (w 22 na 30 badanych), postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego były jednak prowadzone przewlekłe, terminy określone w art. 35 kpa, art. 21 uopp i art. 9 ustawy o zmianie uopp nie były dotrzymywane, a strony nie były zawiadamiane o niezakończonym w terminie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2021 (I półrocze) Wojewoda wydał 1061 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 2087,6 tys. zł²⁹. Wszystkie dotyczyły świadczeń wypłaconych w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6 uopp, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze (tj. art. 25 ust. 2 pkt 3 uopp).

Nie wystąpiły przypadki, w których organ stwierdziłby, że świadczenie wychowawcze zostało przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą (art. 25 ust. 2 pkt 2 uopp), świadczenie wychowawcze zostało wypłacone osobie innej niż osoba, której świadczenie zostało przyznane, z przyczyn niezależnych od organu, który przyznał świadczenie (art. 25 ust. 2 pkt 5 uopp) oraz że świadczenie wychowawcze zostało wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia (art. 25 ust. 2 pkt 6 uopp).

Odwolania od decyzji Wojewody zostały wniesione w 55 przypadkach, tj. w 5,2% decyzji wydanych w latach 2018-2021 (do 30 czerwca).

Według danych MUW przed 31 grudnia 2017 r. Marszałek Województwa Małopolskiego wydał jedną decyzję ustalającą wysokość i zasady zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w kwocie 2 tys. zł.

Z łącznej kwoty należności orzeczonych do zwrotu przez Wojewodę i Marszałka, tj. 2089,6 tys. zł odzyskano 1796,8 tys. zł (tj. 86%) według stanu na koniec czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 25, 31-32, 40, 364-370)

²⁹ Z tego: w 2018 r. - 41 decyzji na kwotę 105,9 tys. zł., w 2019 r. - 579 decyzji na kwotę 1032,8 tys. zł., w 2020 r. - 382 decyzje na kwotę 783,9 tys. zł i w I połowie 2021 r. - 59 decyzji na kwotę 165 tys. zł.

Analiza 30 decyzji w sprawach nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego³⁰ wykazała, że wszystkie decyzje zostały wydane przez osoby uprawnione, zawierały elementy określone w art. 107 ust. 1 kpa, dotyczyły właściwego okresu i kwot nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego orzeczonego do zwrotu oraz zawierały właściwie określoną wysokość odsetek, zgodnie z art. 25 ust. 9 zdanie drugie uopp. Do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w decyzjach wskazano rachunki bankowe organów właściwych – głównie OPS i OPR, prowadzących postępowania w sprawie świadczenia wychowawczego na podstawie art. 10 ust. 2 uopp (upoważnienia organu właściwego). Od jednej (z 30) decyzji³¹ złożono odwołanie, w którym strona kwestionowała naliczenie odsetek, jednak nie zostało ono uwzględnione przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Ponadto w jednej sprawie Wojewoda uchylił swoją decyzję o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych i umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe, ponieważ zmieniona, została decyzja, w oparciu o którą ustalono nienależnie pobrane świadczenie.³² W Urzędzie nie wydano jednak postanowienia o wznowieniu postępowania, mimo wymogu określonego w art. 149 kpa, co omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 357-358)

3.2. Na 1 stycznia 2018 r. zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego posiadał jeden dłużnik na kwotę 128,30 zł. Liczba dłużników zwiększała się w kolejnych latach – do 95 według stanu na 1 stycznia 2019 r. oraz 154 według stanu na 1 stycznia 2020 r., natomiast na początek 2021 r. spadła do 107. Kwota zaległości w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. zwiększyła się do kwoty 189 908,88 zł³³. W latach 2018-2021 (I półrocze) wyegzekwowano łącznie 1 877 102,95 zł³⁴ nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, w tym w wyniku działań egzekucyjnych 5 851,53 zł. W 2018 r. nie wysłano żadnego upomnienia dotyczącego zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, w 2019 r. wysłano 14 upomnień na kwotę 43 997,60 zł oraz jeden tytuł wykonawczy na kwotę 5 000 zł, w 2020 r. wysłano 27 upomnień na kwotę 73 025,56 oraz 14 tytułów wykonawczych na kwotę 45 816,20 zł, a w 2021 r. (I półrocze) wysłano cztery upomnienia na kwotę 25 367,38 oraz osiem tytułów wykonawczych na kwotę 18 357,20 zł.

(akta kontroli str. 36-42)

W Urzędzie prowadzona była ewidencja spraw, w ramach których wydawano decyzje w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz ewidencja dłużników pozwalająca ustalić stan należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych. Na podstawie ewidencji dłużników prowadzony był bieżący monitoring spłat należności z tych tytułów. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji określających sposób

³⁰ Do próby wybrano 30 decyzji (po 10 decyzji z lat 2018-2020) ustalających wysokość i zasady zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w łącznej wysokości 63 tys. zł oraz ustawowych odsetek za opóźnienie w wysokości 4,3 tys. zł.

³¹ WP-XVI.9951.11.005730.2019 wydana 26 lipca 2019 r. określająca nienależnie pobrane świadczenie w wysokości 500 zł i odsetki na dzień wydania decyzji w wysokości 78,34 zł.

³² 4 marca 2020 r. zmieniona została decyzja z 19 lipca 2019 r. odmawiająca świadczenia za sierpień i wrzesień 2016 r. w ten sposób, że stronie przyznano świadczenia za te miesiące. W konsekwencji Wojewoda Małopolski decyzją z 12 marca 2020 r. uchylił swoją decyzję z 20 lutego 2020 r. WP-XV.9951.2.011099.2019 o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w łącznej wysokości 2000 zł wraz odsetkami (480,60 zł na dzień wydania decyzji) i postępowanie umorzył jako bezprzedmiotowe.

³³ Na koniec 2018 r. wyniosła 29 243,34 zł, na koniec 2019 r. – 200 237,62 zł, na koniec 2020 r. – 273 607,30 zł.

³⁴ W 2018 r. 119 738,69 zł, w 2019 r. 860 467,76 zł, w 2020 r. 699 518,61 zł oraz w I półroczu 2021 r. 197 377,89. Na kwotę odzyskanych należności w 2018 r. składała się kwota wpłaconych należności w wysokości 76 738,84 zł oraz wpłaconych środków pieniężnych przez potencjalnych dłużników przed wydaniem decyzji przez Wojewodę w wysokości 42 999,85 zł.

prowadzenia ewidencji dłużników oraz monitorowania zaległości. Nie wystąpiły przypadki przedawnienia zaległych zobowiązań.

(akta kontroli str. 238-239)

Szczegółową analizą objęto 20 dłużników³⁵ oraz jedyną decyzję w sprawach dotyczących nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wydaną przed 1 stycznia 2018 r. przez Marszałka Województwa Małopolskiego.

Łącznie badaniem objęto 34 225,60 zł należności z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz 3 899,39 zł ustawowych odsetek za opóźnienie wskazanych w decyzjach wydanych w latach 2017-2021 (I półrocze). W wyniku prowadzonych działań odzyskano wszystkie należności spośród spraw objętych próbą oraz 4 297,74 zł ustawowych odsetek. Upomnienia wystawiono w dwóch przypadkach i objęto nimi 2 500 zł należności głównej oraz 710,86 zł odsetek, zaś tytuł wykonawczy wystawiono w jednym przypadku na łączną kwotę 500 zł należności głównej oraz 102,30 zł odsetek za opóźnienia. Tytuł wykonawczy wystawiono 18 dni po wysłaniu upomnienia, a zobowiązany uiścił wierzytelność w pełnej wysokości na jeden dzień przed wystawieniem tytułu, jednak MUW został o tym poinformowany już po jego wystawieniu. W jednym przypadku Urząd wydał decyzję o konieczności zwrotu nienależnie pobranego świadczenia w wysokości 500 zł, pomimo że kwota faktycznie nienależnie pobranego świadczenia wynosiła 1000 zł (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Proces odzyskiwania nienależnie pobranego świadczenia w badanych sprawach, w których nastąpiło potrącenie przez właściwy organ lub wpłata dłużnika po wydaniu decyzji, trwał od 1 dnia³⁶ do 329 dni³⁷.

(akta kontroli str. 240-282)

Zastępca Dyrektora Wydziału Finansowego Główny Księgowy Budżetu Wojewody (Główny Księgowy) wyjaśniła, że wobec dłużników, którzy nienależnie pobrali świadczenia wychowawcze, w pierwszej kolejności stosowane były działania polegające na potrącaniu zaległości z wypłat bieżących. Główny Księgowy zaznaczyła, że taki sposób postępowania był, w większości przypadków, wystarczający do odzyskania nienależnego świadczenia, a przy tym nie był zbyt uciążliwy dla dłużnika. Dodała, że upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano, gdy dłużnikowi nie przyznano świadczeń, z których możliwe byłoby potrącenie. Zaznaczyła, że w sytuacji, gdy dłużnik dokonuje częściowych wpłat na poczet zobowiązania z tytułu nienależnie pobranych świadczeń Urząd nie wystawia upomnień, aż do czasu gdy regularne wpłaty ustaną. Główny Księgowy podkreśliła, że na wydłużenie czasu egzekwowania należności wpływały okresy rozpatrywania wniosków o ulgi w spłatach należności lub o ich umorzenia. Główny Księgowy dodała, że wystąpiły przypadki wysyłania upomnień w *późniejszych terminach* ze względu na epidemię COVID-19 i pogorszeniem sytuacji ekonomicznej dłużników w okresie obowiązywania ograniczeń dotyczących działalności przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 212-216)

Jedyna należność wynikająca z decyzji wydanych przed 1 stycznia 2018 r. przez Marszałka w wysokości 2000 zł (należność główna) została uregulowana w kwocie 2000 zł (1871,70 zł zaliczone na poczet należności głównej oraz 128,30 odsetek) przed 1 stycznia 2018 r., a pozostałą część w wysokości 153,42 zł (128,30 zł należności głównej oraz 25,12 zł odsetek) uregulowano 18 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 240-241, 276-282)

³⁵ Próba została wybrana w sposób losowy spośród adresatów decyzji o konieczności zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wydanych przez Wojewodę Małopolskiego.

³⁶ Nr WP-XVI.9951.2.496.2020.

³⁷ Nr WP-XV.9951.2.6542.2019 (306 dni od dnia kiedy decyzja stała się ostateczna).

MUW na bieżąco monitorował stan należności, przesyłając do tych jednostek pisma o niezwłoczne przekazywanie informacji o dokonanych przez dłużników wpłatach oraz realizacji potrąceń z bieżąco wypłacanych dłużnikom świadczeń na podstawie m.in. art. 25 ust. 7 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W ramach współpracy z Urzędem właściwe organy przekazywały na bieżąco MUW informacje o dokonywanych przez dłużników wpłatach lub potrąconych przez należnościach, a Urząd wysyłał do nich informację zwrotną dotyczącą pozostałego stanu zadłużenia lub o uregulowaniu w całości zobowiązań przez dłużnika.

(akta kontroli str. 217-222, 242-282)

W sprawach objętych badaniem Urząd nie występował do instytucji zagranicznych o odzyskanie nienależnie pobranych świadczeń, ponieważ wszystkie należności zostały wyegzekwowane w kraju. Zgodnie z przyjętymi w MUW ustaleniami, w przypadku niewyegzekwowania od dłużnika na terenie Polski zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, Wydział Finansów i Budżetu przekazywał do Wydziału Polityki Społecznej prośbę o dokonanie potrąceń i egzekucję świadczeń za granicą. WPS występował wówczas z wnioskiem o dokonanie potrącenie z bieżąco wypłacanych świadczeń przez instytucję zagraniczną (w latach 2018-2021 skierowano dwa wnioski³⁸ i do dnia zakończenia kontroli nie uzyskano odpowiedzi od instytucji zagranicznej), a w przypadku gdy nie ma możliwości potrącenia z wnioskiem o odzyskanie należności (w latach 2018-2021 MUW nie wystąpił z takim wnioskiem).

(akta kontroli str. 236-237, 240-241, 284)

W decyzjach o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń, upomnieniach i tytułach wykonawczych wskazywano rachunki bankowe właściwych organów, a nie Urzędu. Główny Księgowy wyjaśniła, iż zgodnie z art. 2 ust. 11 uopp organ właściwy - oznacza wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub otrzymującej świadczenie wychowawcze, a w przypadku gdy o świadczenie wychowawcze ubiega się dyrektor domu pomocy społecznej - właściwego ze względu na miejsce położenia tego domu pomocy społecznej. Zaznaczyła, że na mocy art. 11 ust. 3 ww. uopp przyznane przez wojewodę świadczenie wypłaca organ właściwy i zgodnie art. 25 ust. 9 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracyjnym³⁹ kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy. Główny Księgowy podkreśliła, że na mocy tych przepisów Wojewoda w decyzji ustalającej wysokość nienależnie pobranych świadczeń oraz zasady zwrotu tych świadczeń wskazywał numer rachunku bankowego organu właściwego, który pierwotnie wypłacał te świadczenia, tj. ośrodek pomocy społecznej lub urząd gminy.

(akta kontroli str. 212-216, 266-275)

3.3. Prowadzenie spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych wynikających z przypisanych do zwrotu decyzją administracyjną nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych oraz świadczeń rodzinnych w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Urzędzie powierzono Oddziałowi Ewidencji i Poboru Należności w Wydziale Finansów i Budżetu.

(akta kontroli str. 6-7)

W latach 2018-2021 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło łącznie 107 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.

³⁸ 10 listopada 2020 r. i 15 czerwca 2021 r.

³⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm.

Wojewoda wydał w ww. okresie łącznie pięć decyzji o udzieleniu ulgi, 19 decyzji o odmowie jej przyznania oraz 36 decyzji o umorzeniu postępowań jako bezprzedmiotowych, 27 postanowień o zaniechaniu czynności (z uwagi na nieuiszczenie opłaty skarbowej), dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, zaś cztery wnioski pozostawiono bez rozpoznania. Spłatę należności rozłożono na raty w trzech przypadkach na łączną kwotę 8,1 tys. zł należności głównej, zaś umorzenie nastąpiło w dwóch przypadkach na łączną kwotę 3 tys. zł należności głównej. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. rozpatrywanie 14 wniosków, złożonych w 2021 r., nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 41-42)

Szczegółowe badanie 20 wniosków⁴⁰ o udzielenie ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wykazało, że czas trwania postępowań w sprawach ulg wynosił od 166 dni do 433 dni (licząc od dnia wpływu wniosku do MUW do dnia wydania decyzji), przy czym we wszystkich zbadanych sprawach strony zawiadomiono o przyczynach niezakończono sprawy w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 kpa. Po wpływie wniosków podejmowano we wszystkich sprawach podjęto niezwłoczne czynności, np. skierowano wezwania do dostarczenia dokumentów, pytania do OPS. Niemniej jednak w trakcie siedmiu (z 20) postępowań wystąpiły okresy bezczynności Urzędu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

We wszystkich 15 badanych sprawach, w których wydano decyzje o udzieleniu lub odmowie udzielenia ulg w Urzędzie podjęto działania w celu ustalenia sytuacji wnioskodawców, badano sytuację rodzinną, majątkową i finansową osób ubiegających się o ulgę na podstawie dokumentacji uzyskanych głównie od wnioskodawców, z ośrodków pomocy społecznej lub od innych organów.

(akta kontroli str. 91-93)

Udzielenie ulg nastąpiło przez osoby uprawnione na wniosek stron, wobec których wydane były uprzednio decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.

(akta kontroli str. 91-93)

Analiza wykazała również, że przy stosowaniu ulg w sytuacjach, gdy została wcześniej wydana decyzja w sprawie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, nie stosowano przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁴¹. We wszystkich trzech decyzjach o rozłożeniu na raty nie naliczono opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 57 § 1 Ordynacji podatkowej, natomiast naliczono – w oparciu o art. 481 § 2 kodeksu cywilnego – kwotę odsetek ustawowych za opóźnienie od dnia wydania decyzji ulgowej do terminu płatności rat. Zgodnie z art. 60 pkt. 8 ustawy o finansach publicznych nienależnie pobrane świadczenia wychowawcze wraz z odsetkami są nieopodatkowanymi należnościami budżetu państwa, w stosunku do których w myśl art. 67 ust. 1 ww. ustawy, w przypadku gdy odrębne przepisy nie stanowią inaczej, stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

(akta kontroli str. 94-126)

Kierownik Oddziału Ewidencji i Poboru Należności wyjaśniła, że przepisy Ordynacji podatkowej, w tym przepisy dotyczące stosowania ulg w spłacie nie mają zastosowania do nienależnie pobranych świadczeń, ponieważ w ustawie

⁴⁰ Zbadano wszystkie pięć wniosków zakończonych udzieleniem ulg, 10 wniosków rozpatrzonych odmownie oraz pięć załatwionych w inny sposób: dwa postępowania zostały umorzone jako bezprzedmiotowe (z uwagi na wycofanie wniosków), jeden wniosek pozostawiono bez rozpoznania (z uwagi na nieusunięcie braków we wniosku), w kolejnej sprawie wydano postanowienie o zaniechaniu czynności (z uwagi na brak opłaty skarbowej), a w innej wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (z uwagi na brak podstawy prawnej do umorzenia odsetek).

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.

szczególnej (uopp) nie ma wprost odesłania do działu III Ordynacji podatkowej (jak ma to miejsce np. w przypadku opłat i kar ustalonych w świetle przepisów ustawy Prawo budowlane). Ponadto zasady udzielania ulg zostały określone w art. 25 ust. 10 uopp. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądowno-administracyjnym w sytuacji gdy przepisy, na podstawie których ustalane są należności regulują zasady ich odraczania, rozkładania na raty lub umarzania, przepisy działu III ustawy Ordynacja podatkowa nie będą miały zastosowania, również wtedy, gdy dane przepisy w ustawie szczególnej nie regulują wszystkich wskazanych wyżej czynności.

(akta kontroli str. 149-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawie WP-XV.9951.2.11099.2019 nie dopełniono obowiązku wznowienia postępowania w drodze postanowienia, określonego w art. 149 § 1 kpa, a jedynie decyzją z 12 marca 2020 r. (wydaną m.in. na podstawie art. 145 kpa, zawierającego przesłanki wznowienia postępowania), uchylono decyzję o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych za sierpień i wrzesień 2016 r. (łącznie 2000 zł) i umorzono postępowanie jako bezprzedmiotowe, ponieważ zmieniona została decyzja, w oparciu o którą ustalono nienależnie pobrane świadczenie.

(akta kontroli str. 357-358)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że brak wydania postanowienia o wznowieniu postępowania był wynikiem przeoczenia oraz że *nie miał negatywnego wpływu na interes strony z uwagi działanie na jej korzyść.*

(akta kontroli str. 205-206)

2. W jednym przypadku⁴², z 20 zbadanych, wydano, 28 sierpnia 2020 r., decyzję ustalającą wysokość nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w wysokości 500 zł za czerwiec 2019 r., pomimo że wysokość nienależnie pobranych świadczeń faktycznie wynosiła 1000 zł (500 zł za październik 2018 r. i 500 zł za czerwiec 2019 r.), co było działaniem nierzetelnym. Wysokość nienależnie pobranego świadczenia z tego tytułu wraz z odsetkami według stanu na dzień zakończenia kontroli wynosiła 592,50 zł.

(akta kontroli str. 240-254)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że pracownik błędnie zinterpretował akta sprawy uznając, iż informacja z właściwej gminy o wypłacie świadczenia wychowawczego była błędna i świadczenie nie zostało wypłacone. Dyrektor WPS dodał, że pracownik nie zweryfikował jednak tej informacji, a właściwy gminny ośrodek pomocy społecznej, w toku kontroli NIK, potwierdził wypłatę tego świadczenia. W trakcie kontroli NIK Urząd wszczął postępowanie dotyczące nienależnie pobranego świadczenia w tej sprawie.

(akta kontroli str. 225-229)

3. W siedmiu (z 20 badanych) postępowaniach⁴³ dotyczących ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, rozpatrzenie wniosków zajęło od 11,5 do ponad 14 miesięcy. We wszystkich siedmiu przypadkach na długość postępowania wpływ miały okresy bezczynności Urzędu w 2019 r. oraz styczniu i lutym 2020 r., wynoszące od 3 do ponad 7 miesięcy, w czasie

⁴² WP-XIV.9951.2.28862.2019

⁴³ Postępowania nr WF-III.3241.5.7.2019, WF-III.3241.5.14.2019, WF-III.3241.5.52.2019, WF-III.3241.5.59.2019, WF-III.3241.5.44.2019, WF-III.3241.5.39.2019, WF-III.3241.5.83.208.

których nie podejmowano żadnych udokumentowanych działań lub wysyłano jedynie zawiadomienia o przyczynach niezakończonych spraw w terminie.

(akta kontroli str. 91-93, 147)

Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 kpa organy administracji publicznej są zobowiązane do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, a spraw szczególnie skomplikowanych - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W myśl art. 12 § 1 kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia

Kierownik Oddziału Ewidencji i Poboru Należności w złożonym wyjaśnieniu wskazała na problemy związane z przejęciem od 2018 r. dużej liczby zadań dotyczących nienależnie pobranych świadczeń, problemy kadrowe (od kwietnia i od października 2019 r. dwie osoby w Oddziale miały absencje związane z macierzyństwem). Wskazała, że *mimo długiego czasu rozpatrywania spraw strony były zawiadamiane o nowych terminach realizacji, były również prowadzone rozmowy telefoniczne ze stronami oraz spotkania w Urzędzie, a przed wydaniem decyzji wszystkie zebrane dane dotyczące sytuacji wnioskodawców były aktualizowane. Ponadto ... w tamtym okresie brak było złożonych ... ponagieł, oraz skarg na bezczynność organu w rozumieniu przepisów kpa, jak również niewielka ilość odwołań wnioskodawców od wydanych decyzji*

(akta kontroli str. 149-150)

Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu wyjaśniła, że w związku z przejęciem od Marszałka przez Wojewodę zadań wierzyciela należności pieniężnych wynikających ze spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych oraz wychowawczych realizowanych w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego znaczna część 2018 roku została przeznaczona na dokonanie przeglądu i uprządkowanie każdej sprawy ... 7.05.2018 r. została przyjęta osoba ds. prowadzenia postępowań w sprawie udzielenia ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, która wymagała długotrwałego szkolenia z tego zakresu. Dodatkowo podjęto decyzję o przesunięciu etatu zajmującego się rozpatrywaniem wniosków w sprawie ulg w spłacie należności z tytułu nałożonych kar budowlanych i opłat legalizacyjnych do realizacji zadań prowadzonych na wniosek zobowiązanych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Osoba zatrudniona na zastępstwo nie posiadała żadnego doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w związku z czym niezbędne było wsparcie merytoryczne innych doświadczonych pracowników oraz Kierownika Oddziału. ... ww. sytuacja stanowiła dla pracowników Oddziału obciążenie wykraczające poza zakres dotychczas realizowanych obowiązków. Niemniej jednak wszystkie wnioski rozpatrywane były i są aktualnie zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Mimo długiego czasu rozpatrywania spraw, Strony postępowań były zawiadamiane o nowych terminach realizacji wniosków, były również prowadzone rozmowy telefoniczne ze Stronami oraz spotkania w Urzędzie a przed wydaniem ostatecznej decyzji wszystkie zebrane w sprawach dane dotyczące sytuacji finansowych, materialnych oraz rodzinnych i zdrowotnych Wnioskodawców były zgodnie z przepisami aktualizowane, tak aby w dacie wydania decyzji przez organ ww. sytuacja była jak najbardziej rzeczywista i realna. Ponadto jak wynika z akt spraw prowadzonych w tamtym okresie brak było złożonych przez Strony postępowań ponagieł oraz skarg na bezczynność organu ... jak również

niewielka ilość odwołań Wnioskodawców od wydanych decyzji w sprawie odmowy udzielenia ulgi w spłacie.

Dyrektor wskazała również, że prowadzenie postępowań utrudniał często brak współpracy strony wnioskującej o ulgę czy zasięganie opinii ministerstwa w przypadku wątpliwości dotyczących stosowania przepisów.

(akta kontroli str. 152-155)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie prawidłowo ustalano podlegające zwrotowi kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, w tym odsetki ustawowe. Ewidencje zapewniające monitorowanie zaległości z ww. tytułu prowadzono rzetelnie oraz współpracowano z organami właściwymi w ustalaniu stanu należności. Decyzje o udzieleniu ulgi w spłacie należności podejmowano, na podstawie kompletnych wniosków i uzasadniały je okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, jednak postępowania w siedmiu sprawach prowadzone były przewlekłe, bowiem wystąpiły okresy bezczynności, mimo że dopełniono obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie. Działania zmierzające do wyegzekwowania należności budżetu państwa były skuteczne i prowadziły do wyegzekwowania nienależnie pobranych świadczenia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

4.1. W MUW nie opracowano odrębnej procedury związanej z monitorowaniem realizacji świadczenia wychowawczego, gdyż przepisy prawa nie wprowadzają obowiązku w tym zakresie. Natomiast kolejnymi pismami skierowanymi do kierowników oddziałów ds. koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych, Dyrektor WPS określił m.in.

- zasady korespondencji z organami właściwymi (w tym wzory pism do gmin), dotyczące m.in. zwrotu wniosku lub uzupełnienia informacji przekazanych przez te organy Wojewodzie w ramach prowadzonych postępowań;⁴⁴
- obowiązek monitorowania działań organów właściwych w zakresie zachowania terminów odpowiedzi przez te jednostki na wystąpienia MUW w sprawach dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a w przypadku braku odpowiedzi w ciągu miesiąca – zobowiązał pracowników do wysyłania ponaglenia;⁴⁵
- zasady monitorowania organów właściwych w zakresie terminów przekazywania wniosków do Wojewody, m.in. zobowiązano pracowników prowadzących sprawę do sporządzania notatki i informowania kierowników oddziałów o wpływie wniosków z organów właściwych po upływie co najmniej dwóch miesięcy od złożenia w gminie.⁴⁶

Dyrektor WPS, w związku z ww. zasadami korespondencji i monitorowania, wyjaśnił że w sprawach, w których organ właściwy nie dochował terminu lub przekazał wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego wymagające uzupełnienia do jednostek tych kierowane były pisma.

Poza tym do organów właściwych skierowano kilkanaście pism regulujących zasady współpracy między Wojewodą a tymi jednostkami, zawierające m.in. wytyczne co do sposobu uzupełnienia wniosku i dokumentacji do niego dołączanej, dotyczące

⁴⁴ Pismo z 27 lipca 2018 r. WP-V.1610.1.2021.

⁴⁵ Pisma z 30 października 2018 r. i z 27 maja 2021 r.

⁴⁶ Pismo z 25 marca 2021 r.

prowadzenia korespondencji w formie elektronicznej, wykorzystania trybu pomocy prawnej (art. 52 kpa), wstrzymywania wypłaty świadczeń, finansowania wypłaty dodatków dyferencyjnych.

Bieżący monitoring realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe prowadzono w Urzędzie poprzez analizę otrzymywanych sprawozdań rzeczowo-finansowych. Dyrektor WPS podał, że w Urzędzie prowadzona była weryfikacja sprawozdań pod kątem: zgodności danych w nich zawartych z wysokością planowanych wydatków budżetu państwa oraz kwotą otrzymanej z budżetu państwa w danym miesiącu dotacji. Ponadto weryfikowano wykazane w sprawozdaniach dane dotyczące liczby wniosków ogółem oraz o przyznanie świadczeń a także liczby wydanych rozstrzygnięć (decyzji administracyjnych/ informacji) ogółem i w sprawie przyznania świadczeń, a także wewnętrznej spójności. W przypadku wątpliwości sprawozdania były cofane w celu ponownej weryfikacji danych i dokonania korekty lub udzielenia dodatkowych wyjaśnień. Dyrektor wskazał również, że podczas kontroli w organach właściwych dane w sprawozdaniach były weryfikowane z danymi pozyskanymi z systemów dziedzinowych do obsługi świadczeń.

(akta kontroli str. 49-68)

W okresie objętym kontrolą NIK Wojewoda Małopolski egzekwował obowiązek przekazywania przez poszczególne organy właściwe sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykorzystaniem systemu CAS⁴⁷ i udostępnionych w nim formularzy sprawozdań. Analiza 20 takich sprawozdań wykazała, że wpłynęły one terminowo i po weryfikacji zostały w MUW zatwierdzone. Również terminowo sporządzono w MUW i przekazano do Ministerstwa zbiorcze miesięczne sprawozdania rzeczowo-finansowe, które zawierały dane ze sprawozdań sporządzonych przez organy właściwe.

(akta kontroli str. 76-78)

Zagadnienia dotyczące świadczenia wychowawczego były przedmiotem 57 kontroli organów właściwych realizujących zadania z zakresu świadczenia wychowawczego w związku z koordynacją świadczenia wychowawczego. W ich wyniku stwierdzono łącznie 71 uchybień dotyczących m.in. terminu przekazywania do ROPS/MUW wniosków wraz z dokumentami, braku potwierdzenia wysłania pisma informującego stroną o przekazaniu wniosku do ROPS/MUW, nieterminowego rejestrowania wniosków w systemie dziedzinowym, rozbieżności danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi zawartymi w systemie dziedzinowym. Jak podał Dyrektor WPS sformułowane zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 51, 283)

Zdaniem Dyrektora WPS prowadzony w MUW monitoring przyczynił się do usprawnienia postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, bowiem znacząco zwiększyła się liczba wniosków dotyczących ustalenia prawa do takiego świadczenia, rozpatrzonych w latach 2018-2021 (I kwartał), w porównaniu do poprzednich lat.

(akta kontroli str. 50)

4.2. Urząd współpracował z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej oraz z organami właściwymi w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W wewnętrznym regulaminie WPS ustalono, że współpraca z instytucją łącznikową (MRiPS) należy do zadań Samodzielnego Stanowiska Pracy do Spraw Analiz i Organizacji Koordynacji Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych (WP-XII), natomiast udzielanie informacji i wsparcia organom właściwym powierzono trzem oddziałom do spraw koordynacji świadczeń

⁴⁷ Centralna Aplikacja Statystyczna.

rodzinnych i wychowawczych (w Krakowie, w Nowym Sączu i w Tarnowie – WP-XIV, WP-XV, WP-XVI).

(akta kontroli str. 8-9, 69-75, 283)

W okresie objętym kontrolą NIK Urząd współpracował z organami właściwymi. Zorganizował dwa spotkania (w 2018 i 2019 r.) z udziałem przedstawicieli instytucji łącznikowej, instytucji właściwej i organów właściwych, których tematem były m.in. zagadnienia dotyczące współpracy Wojewody z tymi organami w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Skierował kilkanaście pism regulujących zasady współpracy tych organów z Wojewodą, zawierających wytyczne, wyjaśnienia, interpretacje przepisów. Urząd pozyskiwał z organów właściwych informacje dotyczące wnioskodawców, w związku z otrzymanymi pytaniami instytucji zagranicznych. W Urzędzie uruchomiono też infolinię dedykowaną dla organów właściwych. Według Dyrektora WPS współpraca z organami właściwymi miała wpływ na poprawę jakości dokumentów kompletowanych przez organy właściwe i pozyskiwanych od strony na potrzeby postępowań prowadzonych w MUW, a w konsekwencji na liczbę rozpatrzonych wniosków.

(akta kontroli str. 69-75)

Urząd współpracował z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej m.in. w zakresie rozwoju oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych. Jak podał Dyrektor WPS od 2018 r. przekazano 667 zgłoszeń mających charakter propozycji zmian w oprogramowaniu lub usunięcia błędów w nim stwierdzonych. Efektem tego są cykliczne zmiany w systemie poprawiające jego funkcjonalność.

Współpraca w zakresie Systemu Elektronicznej Wymiany Informacji dotyczących Zabezpieczenia Społecznego (EESI) według Dyrektora WPS, polegała na rozwiązywaniu problemów związanych z przesyłanymi informacjami do instytucji zagranicznych oraz wyjaśnianiu niewłaściwie stosowanych procedur przez instytucje zagraniczne. Natomiast w zakresie współpracy z instytucjami zagranicznymi – zwracano się do MRiPS o interwencje w zagranicznych instytucjach łącznikowych w przypadku nieotrzymania odpowiedzi z zagranicznych instytucji właściwych, na pytania zadawane w indywidualnych sprawach. Wojewoda występował też do MRiPS o zajęcie stanowiska w sprawie przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz otrzymywał interpretacje przepisów z tego zakresu. W ramach monitoringu realizowanych spraw (bieżących i przejętych od Marszałka) cyklicznie przekazywał też informacje dotyczące aktualnego stanu realizacji zadania.

Ponadto przedstawiciele MUW uczestniczyli w cyklicznych spotkaniach organizowanych przez MRiPS, poświęconych analizie realizacji zadania w całym kraju. Dyrektor wyjaśnił, że dzięki tej formie współpracy możliwa jest wymiana spostrzeżeń i uwag, uzyskanie objaśnień w kwestiach budzących wątpliwości, wymiana informacji i uzyskanie stanowiska MRiPS w sprawie omawianych zagadnień z obszaru koordynacji świadczeń.

(akta kontroli str. 73)

4.3. W okresie objętym kontrolą w MUW nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych, zadań zapewniających audytowych ani czynności doradczych dotyczących świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wprawdzie roczny plan audytu wewnętrznego przewidywał przeprowadzenie zadania zapewniającego *Koordynacja systemu zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń rodzinnych*, które zostało rozpoczęte 5 listopada 2018 r., jednak z uwagi na kontrolę NIK P/18/065 *Realizacja programu „Rodzina 500 plus”* odstąpiono od jego realizacji i dokonano

zmiany planu audytu. Przeprowadzona kontrola NIK wykazała m.in. nieterminowe wydawanie decyzji ustalających prawo do świadczenia wychowawczego, jednak ustalenia niniejszej kontroli (pkt 2.2.) wskazują, że nie udało się w pełni zrealizować wniosku pokontrolnego. W kolejnych latach plany audytu wewnętrznego sporządzone na podstawie analizy ryzyka nie obejmowały tego zagadnienia, podobnie jak plany kontroli wewnętrznych. Zidentyfikowane przez MUW ryzyka w tym obszarze dotyczyły możliwości nieterminowego załatwiania spraw wpływających do MUW od 1 stycznia 2018 r. oraz niezrealizowania celów programu naprawczego dotyczącego załatwiania spraw przejętych od Marszałka. W analizie ryzyka wskazywano m.in. na konieczność przekierowania większości pracowników do zespołów spraw bieżących, monitorowania tempa załatwiania spraw, stosowania motywacyjnego systemu nagród, zwiększenia sprawności pracowników czy wzmocnienia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami.

(akta kontroli str. 231-235, 283)

Dyrektor WPS wyjaśnił, że w celu zapewnienia terminowego załatwiania spraw podjęto działania polegające m.in. na kierowaniu pracowników do realizacji priorytetowych spraw, stosowaniu motywacyjnego systemu nagród. Dyrektor wskazał, że w 2019 r. i 2021 r. podjęte zostały działania mające na celu wsparcie zespołu realizującego zadanie z obszaru koordynacji świadczeń poprzez pozyskanie środków finansowych na zawarcie umów zlecenia ze zleceniobiorcami, którym przydzielono zadania usprawniające pracę w obszarze koordynacji świadczeń w MUW. Dodał, że w 2021 r. we współpracy z Departamentem Informatyki MRiPS i wykonawcą systemu dziedzinowego opracowano procesy biznesowe w celu integracji systemu dziedzinowego i systemu do elektronicznego zarządzania dokumentami, która ma na celu przyśpieszenie realizacji spraw.

(akta kontroli str. 352-356)

Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli wskazała, że plany kontroli były przygotowywane w oparciu o analizę uwzględniającą m.in. dyspozycje kierownictwa MUW, zalecenie formułowanie przez organy kontroli zewnętrznej, wnioski płynące ze skarg i wniosków składanych do Urzędu, konstruktywną krytykę medialną, materiały zawierające informacje o zidentyfikowanych ryzykach oraz wyniki przeprowadzonych audytów i kontroli. Dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli zaznaczyła, że tak przeprowadzony proces planowania kontroli nie wskazywał na konieczność przeprowadzenia w latach 2018-2021 kontroli wewnętrznej w zakresie świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dyrektor zwróciła uwagę, że w 2018 r. NIK przeprowadziła kontrolę P/18/065 *Realizacja programu „Rodzina 500 plus”*, której wyniki nie wskazywały na konieczność przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 231-233)

4.4. Według danych Wydziału Organizacji i Kontroli w okresie objętym kontrolą w MUW zarejestrowano 16 skarg, których przedmiotem były postępowania związane z realizacją świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przy czym 14 skarg, dotyczących głównie terminowości załatwiania spraw, było niezasadnych. Dwie były częściowo zasadne, bowiem w jednej sprawie pracownicy MUW nie udzielili skarżącemu pełnej informacji w zakresie danych możliwych do przekazania w rozmowie telefonicznej (w wyniku skargi pracownikom infolinii wskazano, iż informacje nie stanowiące danych osobowych mogą być przekazywane także drugiemu z rodziców dziecka, po zweryfikowaniu jego danych osobowych). W drugim przypadku brakowało informacji o godzinach przyjęcia petentów przez pracowników Delegatury MUW w Nowym Sączu (w wyniku skargi zamieszczone

zostały informacje w tym zakresie na stronie internetowej Urzędu). Bez zbędnej zwłoki załatwiono 15 skarg, a przy rozpatrywaniu jednej skargi nieznacznie (o dwa dni) przekroczono miesięczny termin określony w art. 237 § 1 kpa, przy czym skarżącego nie zawiadomiono – mimo wymogu określonego w art. 36 § 1 kpa – o przyczynach zwłoki, nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczone ich o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 359-360)

Koordynator ds. skargi i wniosków w MUW wyjaśnił, że ww. skargi nie załatwiono w terminie z uwagi na konieczność przeprowadzenia wnikliwego postępowania wyjaśniającego termin miesięczny był zbyt krótki. Koordynator podał również, że mając na uwadze ekonomikę postępowania nie wysyłano pisma w trybie art. 36 kpa

(akta kontroli str. 362-363)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo wykonywano obowiązki związane z monitorowaniem zadania związanego z realizacją świadczenia wychowawczego oraz sporządzaniem wymaganych sprawozdań. Współpracowano z MRiPS oraz organami właściwymi w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Natomiast nie udało się w pełni zrealizować wniosku pokontrolnego NIK⁴⁸ z 2018 r. w sprawie terminowego wydawania decyzji ustalających prawo do świadczenia wychowawczego, niemniej jednak w wyniku działań podjętych w Urzędzie odsetek spraw załatwianych w terminie wzrósł z 18% w okresie świadczeniowym 2018/2019 do 36% w okresie 2021/2022.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz postępowań w sprawie udzielania ulg, a w razie niedotrzymania terminu, zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki i wskazywania nowego terminu załatwienia sprawy.
2. Ustalenie zasad zwrotu i wyegzekwowanie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w sprawie WP-XIV.9951.2.28862.2019.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁴⁸ Kontrola P/18/065 Realizacja programu „Rodzina 500 plus”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Kraków, października 2021 r.

Bernard Różański
specjalista kontroli państwowej

.....