



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.014.04.2021

Pani
Joanna Kurek
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Łubnianach,
ul. Opolska 35A, 46-024 Łubniany

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/084 – Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łubnianach, ul. Opolska 35A, 46-024 Łubniany ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kurek, Kierownik GOPS ² od 1 lipca 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawidłowość i skuteczność działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych 2. Prawidłowość sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów ³
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/72/2021 z 22 lipca 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: GOPS.

² Dalej: Kierownik lub Kierownik GOPS.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 877 ze zm.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W GOPS podejmowano działania mające na celu egzekwowanie należności od dłużników alimentacyjnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. W latach 2019-2021 (I półrocze) skuteczność zwrotu należności od dłużników alimentacyjnych, ustalona jako relacja sumy rocznych wpłat należności do sumy rocznych wypłat z funduszu alimentacyjnego, wyniosła bowiem odpowiednio 16,9% w 2019 r., 23,8% w 2020 r. i 28,1% w I półroczu 2020 r.

Pracownicy kontrolowanej jednostki występowali do organów właściwych dłużników alimentacyjnych z wnioskami o podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania zobowiązań alimentacyjnych, a w przypadku dłużników mających miejsce zamieszkania na terenie Gminy Łubniany, podejmowali wobec nich odpowiednie działania. Działania te polegały m. in. na: wzywaniu do stawiennictwa w GOPS w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i odebrania oświadczenia majątkowego, informowaniu Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużników, wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawie uznania dłużników za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, kierowaniu wniosków do starostów o zatrzymanie dokumentów prawa jazdy, a do Prokuratury Rejonowej w Opolu wniosków o ściganie za przestępstwo niealimentacji. Stwierdzono jednak przypadki wykonywania ww. zadań w sposób nierzetelny lub z naruszeniem przepisów prawa, które polegały w szczególności na:

- skierowaniu wezwań w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego pod nieaktualny adres zamieszkania jednego z dłużników, mimo dysponowania informacją o zmianie miejsca jego zamieszkania, skutkującą utratą przez Kierownika GOPS statusu organu właściwego dłużnika oraz nieprzekazaniu organowi właściwemu wniosku o podjęcie działań wobec tego dłużnika,
- niezachowaniu zasady niezwłoczności przy podejmowaniu działań wobec dłużników alimentacyjnych,
- kierowaniu do komorników sądowych wniosków o przyłączenie się do postępowań egzekucyjnych, mimo że decyzje w sprawach ustalenia prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie były ostateczne.

Stwierdzono również zaniechanie podejmowania działań, mogących mieć wpływ na poprawę skuteczności egzekwowania należności od dłużników alimentacyjnych. W GOPS nie występowano bowiem z powództwami o ustalenie alimentów od innych osób zobowiązanych do realizacji obowiązku alimentacyjnego, mimo że osoby uprawnione do alimentów w składanych wnioskach o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego wskazywały innych zobowiązanych. Ponadto nie informowano kierowników zakładów karnych, że osoby osadzone są dłużnikami alimentacyjnymi, uprawnionymi do podjęcia zatrudnienia w pierwszej kolejności. Stwierdzono również przypadki przyznania prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego osobom, które nie przedstawiły dokumentów potwierdzających podjęcie próby dochodzenia alimentów od zobowiązanego, przebywającego poza granicami kraju, co uniemożliwiało dochodzenie od dłużnika zwrotu wypłaconych świadczeń.

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wykazano nieprawidłowe kwoty należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych, a w sprawozdaniu za IV kwartał 2019 r. – również nieprawidłowe dane dotyczące liczby dłużników.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W pozostałym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości w ich sporządzaniu. Sprawozdania te zostały terminowo przekazane Wojewodzie Opolskiemu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawdliwość i skuteczność działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych

Opis stanu faktycznego

Kierownik GOPS posiadała upoważnienie Wójta Gminy Łubniany do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz do wydawania decyzji w tych sprawach, a także do występowania z wnioskiem do Ministra Cyfryzacji o udostępnienie danych lub informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców⁷ w zakresie posiadania dokumentu prawa jazdy przez dłużników alimentacyjnych. Pracownik kontrolowanej jednostki posiadał upoważnienia do przekazywania do biur informacji gospodarczej informacji o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużników alimentacyjnych, o których mowa w art. 8b ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. (akta kontroli str. 2-6)

W latach 2019-2021 (I półrocze) wypłacono świadczenia z funduszu alimentacyjnego w łącznej kwocie 312,1 tys. zł, z tego 127,1 tys. zł w 2019 r., 120,8 tys. zł w 2020 r. oraz 64,2 tys. zł w I półroczu 2021 r. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. - od momentu powstania funduszu alimentacyjnego - na podstawie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wypłacono świadczenia w wysokości 1 718,7 tys. zł. W okresie objętym kontrolą dłużnicy alimentacyjni nie dokonywali wpłat należności z tytułu wypłaconych świadczeń. Wpłaty z egzekucji administracyjnej wyniosły łącznie 0,2 tys. zł, a wpłaty z egzekucji komorniczej sądowej wyniosły łącznie 68,3 tys. zł, z tego 21,5 tys. zł w 2019 r., 28,8 tys. zł w 2020 r. oraz 18 tys. zł w I półroczu 2021 r. Skuteczność egzekucji administracyjnej⁸ w odniesieniu do należności głównej wyniosła 0,07% w 2020 r. i 0,2% w pierwszej połowie 2021 r., a skuteczność egzekucji komorniczej sądowej w odniesieniu do należności głównej wyniosła 16,9% w 2019 r., 23,8% w 2020 r. i 28,1% w I półroczu 2021 r. Stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na początek 2019 r., 2020 r. i I półrocza 2021 r. (bez uwzględnienia świadczeń nienależnie pobranych) wyniósł odpowiednio 1 406,6 tys. zł, 1 533,8 tys. zł oraz 1 654,5 Tys. zł, a łączne wpłaty dokonane w wyniku egzekucji stanowiły 0,6%, 0,9% i 0,3% stanu należności w poszczególnych latach. W GOPS analizie podlegały liczby poszczególnych działań, podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych w danym roku. (akta kontroli str. 7-11, 27-43)

W latach 2019-2021 (I półrocze) koszty działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych, pokryte z dotacji budżetu państwa, wyniosły odpowiednio 3,8 tys. zł, 3,6 tys. zł oraz 1,9 tys. zł. Szacunkowa wartość łącznych kosztów działań, podejmowanych wobec dłużników w okresie objętym kontrolą, wyniosła odpowiednio: 8 tys. zł, 8,1 tys. zł i 3,7 tys. zł. Koszty te obejmowały częściowe wynagrodzenie osoby zajmującej się funduszem alimentacyjnym (ze względu na nieprowadzenie ewidencji czasu pracy nie był znany czas pracy poświęconej

⁶ 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.

⁷ Dalej: CEPIK.

⁸ Obliczona jako relacja sumy wpłat, dokonanych w wyniku egzekucji administracyjnej w danym roku, do sumy wypłat z funduszu alimentacyjnego w tym samym roku.

przedmiotowemu zagadnieniu), usługi pocztowe, usługi telefoniczne, usługi kserograficzne, a także zakup materiałów biurowych oraz energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 12)

Według wyjaśnień złożonych przez Kierownik GOPS, w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia zwrotu należności od dłużników alimentacyjnych, pracownicy kontrolowanej jednostki występowali do Centralnego Zarządu Służby Więziennej w celu uzyskania/potwierdzenia informacji, że dłużnik przebywa w zakładzie karnym. W latach 2015-2017 pracownik, zajmujący się zagadnieniami dotyczącymi funduszu alimentacyjnego, uczestniczył w szkoleniach z tego zakresu. Wśród problemów, występujących w toku dochodzenia zwrotu należności alimentacyjnych, Kierownik wymieniła: brak narzędzi do egzekwowania stawiennictwa dłużników alimentacyjnych w GOPS w celu przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych, brak skoordynowanych działań instytucji zajmujących się dłużnikami (takich jak: komornicy sądowi, starostwa powiatowe, urzędy gmin) oraz brak możliwości wyegzekwowania od dłużników alimentacyjnych zatrudnienia na pełne etaty. Według składającej wyjaśnienia, skuteczność dochodzenia należności alimentacyjnych mogłaby poprawić możliwość korzystania z systemu Emp@tia w celu pozyskiwania informacji o dłużnikach alimentacyjnych. Obecnie ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów dopuszcza jedynie możliwość weryfikacji w tym systemie informacji dotyczących sytuacji osób ubiegających się o przyznanie prawa do pobierania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 27-29, 291-294)

W latach 2019-2021 (I półrocze) organy zewnętrzne nie przeprowadzały kontroli w zakresie podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 192)

W okresie objętym kontrolą osoby uprawnione nie składały w GOPS wniosków o podjęcie działań wobec dłużników alimentacyjnych. Na stronie internetowej kontrolowanej jednostki nie zamieszczono informacji o możliwości złożenia przez osoby uprawnione wniosków o podjęcie działań wobec dłużników alimentacyjnych w przypadku stwierdzenia bezskuteczności egzekucji. Kierownik GOPS zobowiązała się do zamieszczenia w najbliższym czasie takich informacji na ww. stronie internetowej.

(akta kontroli str. 27-29, 344)

W latach 2019-2021 (I półrocze) brak było osób uprawnionych, umieszczonych w pieczy zastępczej, dla których Kierownik GOPS stanowił organ właściwy wierzyciela.

(akta kontroli str. 72)

W GOPS prowadzono rejestr decyzji w sprawach przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, odmowy przyznania tych świadczeń oraz uchylenia i zmiany decyzji w sprawie przyznania świadczeń. Prowadzony rejestr nie obejmował informacji, czy kontrolowana jednostka była jednocześnie jednostką obsługującą organ właściwy wierzyciela, jak i organ właściwy dłużnika, czy też wyłącznie organ właściwy wierzyciela. Według danych w nim zawartych, w latach 2019-2021 (I półrocze) w GOPS przyznano świadczenia z funduszu alimentacyjnego 36 osobom, z tego 16 w 2019 r., 19 w 2020 r. i jednej w I półroczu 2021 r. Analiza danych wygenerowanych z systemu Nemezis oraz prowadzonych rejestrów wykazała, że Kierownik GOPS był jednocześnie organem właściwym wierzyciela oraz organem właściwym dłużnika łącznie dla pięciu z ww. osób (dla trzech w 2019 r. i dla czterech w 2020 r.). Ponadto nie było znane miejsce zamieszkania trzech osób, zobowiązanych wobec GOPS w związku z przyznaniem na osoby uprawnione świadczeń z funduszu alimentacyjnego w latach 2019 i 2020.

W przypadku pozostałych osób Kierownik GOPS stanowił wyłącznie organ właściwy wierzyciela.

(akta kontroli str. 44-59, 70, 73, 344)

Liczba dłużników alimentacyjnych w gminie Łubniany wynosiła 49 w 2019 r., 48 w 2020 r. i 49 w I półroczu 2021 r. W latach 2019-2021 (I połowa) wobec ww. dłużników podjęte zostały następujące działania: 1/ kierowano wnioski do komorników sądowych o przyłączenie się do postępowań egzekucyjnych (w ww. latach wnioskami objęto odpowiednio 13, 17 i jednego dłużnika), 2/ przeprowadzano wywiady alimentacyjne i odebrano oświadczenia majątkowe od siedmiu, pięciu i pięciu dłużników, 3/ komornikom sądowym przekazano informacje pochodzące z wywiadów alimentacyjnych oraz z oświadczeń majątkowych, mających wpływ na egzekucję - dotyczące dwóch, dwóch i trzech dłużników, 4/ powiadamiano Powiatowy Urząd Pracy w Opolu o potrzebie aktywizacji zawodowej jednego dłużnika w każdym z ww. lat, 5/ wydano decyzje w sprawie uznania za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych dwóch, dwóch i jednego dłużnika, 6/ skierowano do organów ścigania wnioski o ściganie za przestępstwo niealimentacji pięciu, dwóch i trzech dłużników (do końca czerwca 2021 r. nie skazano żadnego dłużnika), 7/ wnioskowano o zatrzymanie dokumentów prawa jazdy dłużników (jednej osoby w 2019 r. i jednej w 2021 r. – w obu przypadkach prawo jazdy zostało zatrzymane), 8/ przekazywano informacje do biur informacji gospodarczej o 21, 33 i 32 dłużnikach. Działania te nie doprowadziły jednak do pełnego wyegzekwowania należności alimentacyjnych. W okresie objętym kontrolą od żadnego z dłużników nie wyegzekwowano spłaty całego zadłużenia. Część zadłużenia wyegzekwowano natomiast odpowiednio od 10 (20,4%), 11 (22,8%) i 12 (24,5%) dłużników alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 13, 19-24, 306-332)

Badanie 22 decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁹ wykazało, że w 15 przypadkach pracownicy GOPS wystąpili do organów właściwych dłużników o podjęcie działań wobec tych dłużników. W przypadkach tych przekazywano również ww. organom informacje, o których mowa w art. 27 ust. 7 i 7a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a dłużnikowi alimentacyjnemu informacje, o których mowa w art. 27 ust. 7 tej ustawy. W pozostałych siedmiu przypadkach nie kierowano wniosków do organów właściwych dłużników oraz nie przekazywano tym organom, jak również samym dłużnikom, ww. informacji (co w przypadku jednej decyzji było spowodowane pobytem dłużnika w zakładzie karnym, w przypadku dwóch decyzji – przebywaniem dłużnika poza granicami kraju, a w przypadku pozostałych decyzji nie były znane miejsca zamieszkania dłużników).

(akta kontroli str. 67-70, 190, 344)

Badaniem w zakresie obowiązku przekazywania informacji o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużników alimentacyjnych do biur informacji gospodarczej objęto pięciu największych dłużników, dla których GOPS stanowił organ właściwy wierzyciela. Zadłużenie ww. dłużników, według stanu na 31 grudnia 2019 r., wynosiło wraz z odsetkami łącznie 743,4 tys. zł. Ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach, tj. w przypadkach, gdy zaległość powstała za okres dłuższy niż sześć miesięcy, informacje, o których mowa w art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zostały przekazane do pięciu biur informacji gospodarczej¹⁰.

(akta kontroli str. 191, 287, 289)

⁹ Badaniem objęto decyzje w sprawach, w których Kierownik GOPS stanowił wyłącznie organ właściwy wierzyciela.

¹⁰ 1/ BIG InfoMonitor S.A., ul. Z. Modzelewskiego 77, 02-679 Warszawa; 2/ Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej S.A., ul. Lublańska 38, 31-476 Kraków; 3/ Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A. ul. Danuty Siedzikówny 12, 51-214 Wrocław; 4/ ERIF Biuro Informacji Gospodarczej S.A., Aleje

W wyniku badania dokumentacji czterech dłużników alimentacyjnych, dla których Kierownik GOPS był jednocześnie organem właściwym wierzyciela i organem właściwym dłużnika, oraz 10 dłużników, dla których Kierownik był jedynie organem właściwym dłużnika stwierdzono m.in., że:

- a) czas od otrzymania wniosku o podjęcie działań wobec dłużników alimentacyjnych lub od uprawomocnienia się decyzji o przyznaniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego do dnia wezwania dłużnika celem przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego wynosił od 0 do 31 dni; w jednym przypadku dłużnika wezwano w celu przeprowadzenia wywiadu na 12 dni przed uprawomocnieniem się decyzji w sprawie przyznania świadczeń;
- b) przeprowadzenie czterech wywiadów alimentacyjnych oraz odbiór oświadczeń majątkowych od dłużników zostały rzetelnie udokumentowane, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego¹¹ – przyczynami nielożenia na utrzymanie osób uprawnionych do alimentów były: bezrobocie, brak stałych dochodów lub zbyt niskie dochody; informacje ustalone podczas wywiadów alimentacyjnych zostały przekazane organom prowadzącym postępowania egzekucyjne;
- c) w 12 przypadkach wszczęto postępowania w sprawie uznania dłużników alimentacyjnych za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, z powodu niestawienia się w GOPS w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego; postępowania te zostały wszczęte po upływie od pięciu do 42 dni od wystąpienia przesłanki określonej w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a w ich wyniku 10 dłużników uznano za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych;
- d) wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika złożono w trzech przypadkach, tj. za każdym razem, gdy wystąpiły przesłanki (tj. dłużnik został uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych i posiadał prawo jazdy);
- e) złożono wnioski o ściganie 11 dłużników za przestępstwo określone w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹² (w jednym przypadku wniosek złożono przed uprawomocnieniem się decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*); w rezultacie: 1/ w czterech przypadkach umorzono prowadzone dochodzenia (w jednym z postanowień o umorzeniu dochodzenia, zgodnie z art. 209 § 1 ustawy Kodeks karny, nie zawarto uzasadnienia, wskazując jedynie na niewystąpienie przesłanek czynu zabronionego), 2/ w jednym przypadku odmówiono wszczęcia dochodzenia, uzasadniając to niewystąpieniem znamion czynu zabronionego, 3/ w jednym przypadku zawieszono dochodzenie w związku z niemożnością ujęcia dłużnika, 4/ w pięciu przypadkach brak było informacji o sposobie rozpatrzenia wniosku (daty przekazania wniosków: 8 marca 2019 r., 15 października 2019 r., 27 maja 2020 r., 16 marca 2021 r., 18 lutego 2021 r.);
- f) poinformowano właściwy powiatowy urząd pracy¹³ o potrzebie aktywizacji zawodowej dwóch dłużników; w obu przypadkach pracownik PUP poinformował, że dłużnicy są zarejestrowani jako bezrobotni, podał terminy kolejnych kontaktów z bezrobotnymi oraz zobowiązał się do przedłożenia im propozycji zatrudnienia w przypadku dysponowania wolnymi miejscami pracy; w pozostałych dwóch przypadkach, ustalone w wywiadzie przyczyny nielożenia na utrzymanie osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych stanowiły zbyt niskie dochody;

g) w analizowanych sprawach nie wystąpiły przypadki opieszałości w działaniach organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne, w związku z czym nie kierowano do sądu zawiadomień w tym zakresie;

h) w czterech przypadkach, w których Kierownik GOPS stanowił zarówno organ właściwy wierzyciela, jak i organ właściwy dłużnika, nie występowano z powództwem wobec dalszych zobowiązanych, mimo że w *Oświadczeniach wnioskodawcy o miejscu zamieszkania, wieku, zatrudnieniu i sytuacji ekonomicznej osób zobowiązanych względem osoby uprawnionej do alimentacji, innych niż dłużnik alimentacyjny* wnioskodawcy wskazali takie osoby¹⁴, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

i) informacje o zobowiązaniach dłużników przekazywano do pięciu funkcjonujących biur informacji gospodarczej. (akta kontroli str. 231-285)

Mimo że w postanowieniu o odmowie wszczęcia dochodzenia w sprawie o uchylenie się Ł.S. od wykonywania obowiązku alimentacyjnego ograniczono się do stwierdzenia, że w sprawie nie wystąpiły znamiona czynu zabronionego, Kierownik GOPS nie złożyła przysługującego jej zażalenia od tego postanowienia. Jak stwierdzono w toku kontroli, dłużnik pomimo dwukrotnego wezwania nie stawiał się w GOPS w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego i nie złożył oświadczenia majątkowego, wobec czego decyzją z 27 lutego 2019 r. nr GOPS.531.43.2019 został uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Decyzja ta została doręczona¹⁵ w sposób określony w art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (tj. poprzez tzw. doręczenie zastępcze). Z informacji Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Opolu z 11 lutego 2019 r. wynikało, że w ciągu sześciu miesięcy przed dniem jej wydania dłużnik nie wywiązywał się ze zobowiązań alimentacyjnych, a tym samym została spełniona przesłanka przestępstwa niealimentacji, określona w art. 209 § 1 ustawy Kodeks karny¹⁷.

(akta kontroli str. 300-305)

W przypadku wszystkich czterech osób, dla których Kierownik GOPS stanowił organ właściwy dłużnika, a równocześnie był organem właściwym wierzyciela, złożono łącznie pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niealimentacji na podstawie art. 209 §§ 1 i 3 ustawy Kodeks karny oraz art. 304 § 2 ustawy Kodeks postępowania karnego. Dotyczyło to następujących dłużników:

- a) D.D. – zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazano Prokuraturze Rejonowej w Opolu dwukrotnie: 6 listopada 2019 r. i 4 grudnia 2020 r.;
- b) R.N. – zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazano Prokuraturze Rejonowej w Opolu 18 grudnia 2020 r., natomiast postępowanie w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wszczęto 12 stycznia 2021 r. (decyzja wydana 9 lutego 2021 r.);
- c) M.O. – zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazano Prokuraturze Rejonowej w Opolu 7 listopada 2019 r., natomiast postępowanie w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wszczęto 5 lutego 2020 r. (decyzja wydana 15 kwietnia 2020 r.);
- d) P.P. – zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przekazano Prokuraturze Rejonowej w Opolu 14 grudnia 2020 r., natomiast postępowanie

¹⁴ Na stronie internetowej GOPS nie zamieszczono informacji, dotyczących uprawnień wierzycieli alimentacyjnych w zakresie możliwości nałożenia obowiązku alimentacyjnego na zobowiązanego w dalszej kolejności.

¹⁵ 19 marca 2019 r.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

¹⁷ Przepis ten penalizuje uchylenie się od wykonania obowiązku alimentacyjnego w przypadku, gdy łączna wysokość powstałych wskutek tego zaległości stanowi równowartość co najmniej trzech świadczeń okresowych lub gdy opóźnienie zaległego świadczenia innego niż okresowe wynosi co najmniej trzy miesiące.

w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wszczęto 16 października 2020 r. (decyzja wydana 15 grudnia 2020 r.). Dochodzenia prowadzone w każdej z tych spraw zostały umorzone.

(akta kontroli str. 166-189, 342-344)

Pracownik GOPS, w siedmiu na 13 badanych przypadków, w których Kierownik stanowił wyłącznie organ właściwy wierzyciela, dołączył do wniosków o przyłączenie się do postępowania egzekucyjnego decyzje w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, które miały przymiot ostateczności. W pozostałych sześciu przypadkach wnioski o przyłączenie się do postępowań egzekucyjnych skierowano do komorników sądowych, mimo że decyzje nie były ostateczne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 218)

W przypadku trzech dłużników¹⁸ decyzje dotyczące uznania ich za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych zostały wysłane listami poleconymi, a na zwróconych przesyłkach znajdowały się adnotacje odzwierciedlające wszystkie czynności związane z doręczeniem zastępczym, przewidziane w art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹.

(akta kontroli str. 193-217)

Ponadto w wyniku badania pięciu wniosków o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego, do których dołączono *Oświadczenie wnioskodawcy o miejscu zamieszkania, wieku, zatrudnieniu i sytuacji ekonomicznej osób zobowiązanych względem osoby uprawnionej do alimentacji, innych niż dłużnik alimentacyjny* zawierające wskazanie osób zobowiązanych w dalszej kolejności do alimentacji, stwierdzono, że Kierownik GOPS nie podejmował działań zmierzających do wystąpienia z powództwami o ustalenie alimentów od tych osób, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 60-66, 156-165, 286, 288)

W przypadku wszystkich czterech osób, dla których Kierownik GOPS na dzień 31 grudnia 2019 r. stanowił organ właściwy dłużnika, a równocześnie był organem właściwym wierzyciela, pracownicy kontrolowanej jednostki złożyli łącznie pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa niealimentacji wyłącznie w oparciu o art. 209 ustawy Kodeks karny, z pominięciem trybu ustanowionego w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tj. bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania i/lub wydania ostatecznej decyzji w sprawie uznania dłużników za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dochodzenia prowadzone w tych sprawach każdorazowo były umarzane.

(akta kontroli str. 166-189)

W okresie objętym kontrolą w zakładach karnych przebywało dwoje dłużników alimentacyjnych, których organem właściwym był Kierownik GOPS. Pracownicy GOPS nie przekazywali kierownikom zakładów karnych informacji, że ww. osoby są dłużnikami alimentacyjnymi, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 67-70)

W 2020 r. wygasły należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w wysokości 8,4 tys. zł. w związku ze śmiercią dłużnika.

(akta kontroli str. 71)

¹⁸ W jednym przypadku na zwrotnym potwierdzeniu odbioru odnotowano odmowę przyjęcia korespondencji, a w dwóch pozostałych przypadkach przesyłki dwukrotnie awizowano.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

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

1. Prowadzone przez Kierownika GOPS od 27 lutego 2019 r. postępowanie w sprawie uznania dłużnika D.D. za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, do dnia kontroli NIK nie zostało formalnie zakończone (np. wydaniem decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego).

W przedmiotowej sprawie dłużnik dwukrotnie nie stawiał się na wezwania w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego (wezwania przekazane 6 listopada 2018 r. i 1 lutego 2019 r.). Uczynił to dopiero po przekazaniu mu zawiadomienia z 27 lutego 2019 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, tj. po upływie pięciu miesięcy od dnia przekazania pierwszego wezwania (podobna sytuacja miała miejsce w 2015 r.). Jak wyjaśnił Kierownik GOPS, dłużnik wielokrotnie telefonicznie przekładał termin stawienia się celem przeprowadzenia ww. wywiadu. Pracownica odpowiedzialna za prowadzenie działań wobec dłużników alimentacyjnych stwierdziła natomiast, że nie kontynuowała podjętego postępowania, gdyż dłużnik poinformował telefonicznie, po odebraniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie uznania go za uchylającego się od obowiązku alimentacyjnego, że stawiał się na wywiad, po czym nie przyszedł. Według oświadczenia ww. pracownicy *sytuacja powtórzyła się, dłużnik znów obiecał, że przyjdzie na wywiad i nie pojawił się, dlatego nie kontynuowano postępowania. W dniu 10 kwietnia 2019 r. przeprowadzono wywiad alimentacyjny z w/w i odebrano oświadczenie majątkowe.*

W sprawie ww. dłużnika dwukrotnie zawiadomiono²⁰ Prokuraturę Rejonową w Opolu o możliwości popełnienia przestępstwa niealimentacji, o którym mowa w art. 209 ustawy Kodeks karny, co skutkowało każdorazowo umorzeniem dochodzenia w tej sprawie - wobec braku znamion czynu zabronionego.

(akta kontroli str. 60, 62, 64, 74-107, 231-233)

2. Pomimo dysponowania informacją o zmianie miejsca zamieszkania dłużnika R.Sz., skutkującą tym, że Kierownik GOPS przestał być organem właściwym tego dłużnika, nie przekazano wniosku Burmistrza Strzelec Opolskich z 13 listopada 2019 r. o podjęcie działań wobec ww. dłużnika organowi właściwemu, którym pozostawał Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turawie²¹. Zgodnie z art. 65 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie.

Ponadto Kierownik GOSP dwukrotnie²² wezwał dłużnika do osobistego stawiennictwa w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, kierując korespondencję pod dotychczasowy, nieaktualny adres zamieszkania. Jednocześnie 18 października 2019 r. Kierownik GOPS wnioskuje do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turawie o podjęcie działań wobec tego samego dłużnika, w związku z przyznaniem świadczeń z funduszu alimentacyjnego na jego inne dziecko, zamieszkujące na terenie Gminy Lubniany.

²⁰ Jako podstawę zawiadomienia wskazany został art. 209 § 1 i § 3 ustawy Kodeks karny oraz art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.).

²¹ Tj. organowi właściwemu dłużnika według stanu na dzień złożenia wniosku Burmistrza Strzelec Opolskich o podjęcie działań.

²² Tj. 18 listopada 2019 r. i 7 stycznia 2020 r.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że pracownik merytoryczny przeoczył informację o zmianie miejsca zamieszkania dłużnika. Powyższe wyjaśnienia potwierdziła pracownica, zajmująca się sprawą.

(akta kontroli str. 60, 62, 65, 108-117)

3. W przypadku dwóch postępowań administracyjnych w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego zaniechano wezwania wnioskodawców do uzupełnienia wniosków poprzez przedłożenie informacji właściwego sądu lub właściwej instytucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. e ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, mimo dysponowania wiedzą o fakcie zamieszkiwania osoby zobowiązanej do alimentacji na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Według wskazanego przepisu do wniosku o ustalenie prawa do świadczeń dołącza się informacje właściwego sądu lub właściwej instytucji o podjęciu przez osobę uprawnioną czynności związanych z wykonaniem tytułu wykonawczego za granicą albo o niepodjęciu tych czynności, w szczególności w związku z:

- brakiem podstawy prawnej do ich podjęcia lub
- brakiem możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą.

Powyższe było niezgodne z art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, stanowiącym, że w przypadku, gdy podanie nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W latach 2019-2021 (I półrocze) w odniesieniu do dwóch osób wydano decyzje przyznające świadczenia i dokonano ich wypłaty w wysokości 30 tys. zł.

Kierownik wyjaśniła: *Do wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego były dołączone informacje z właściwej instytucji – od komornika sądowego właściwego dla sprawy odnośnie dłużnika (...). Z uwagi na to, iż Pan (...) miał założoną sprawę u komornika nie było informacji z sądu, bo komornik prowadził wszystkie czynności związane z tą sprawą. Komornik sądowy poinformował również tutaj. Ośrodek, iż dłużnik przebywa za granicą.*

(akta kontroli str. 224-230, 344-351)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że komornik sądowy nie jest organem właściwym do prowadzenia postępowania egzekucyjnego poza terytorium RP. Jednocześnie w art. 2 pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zdefiniowano pojęcie bezskuteczności egzekucji, w przypadku gdy dłużnik alimentacyjny przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jako niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji alimentów przeciwko takiemu dłużnikowi, w szczególności z powodu: a) braku podstawy prawnej do podjęcia czynności zmierzających do wykonania tytułu wykonawczego w miejscu zamieszkania dłużnika, b) braku możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą. W takiej sytuacji wymagane jest udokumentowanie bezskuteczności egzekucji w sposób określony w art. 15 ust. 4 pkt 3 lit. e ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Przepisy rozporządzenia Rady (WE) Nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych²³ umożliwiają wierzycielom (osobom fizycznym) dochodzenie roszczeń alimentacyjnych wynikających z orzeczeń, wydanych przez sądy polskie po 1 maja 2004 r., od dłużników zamieszkałych w krajach członkowskich Unii Europejskiej (z wyłączeniem Danii). Art. 51

²³ Dz.U.UE.L.2009.7.1

wskazanego rozporządzenia umożliwia również złożenie wniosku o ustalenie adresu dłużnika przebywającego w krajach UE (w sytuacji podania kraju jego pobytu).

4. Mimo że 6 marca 2019 r. Kierownik GOPS wystąpiła do Centralnego Ośrodka Informatyki o udostępnienie danych z CEPIK w zakresie posiadania przez dłużnika alimentacyjnego A.B. prawa jazdy, w dokumentacji sprawy dłużnika brak było otrzymanej odpowiedzi. Według informacji Specjalisty ds. operacji, działającego z upoważnienia Dyrektora Centralnego Ośrodka Informatyki, uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, odpowiedź taka została udzielona 18 marca 2019 r. Powyższe świadczy o ograniczonej rzetelności działań w zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań.

Zastępca Kierownika wyjaśniła, że wniosek o udostępnienie danych dotyczących ww. dłużnika zostanie ponownie wysłany do CEPIK.

(akta kontroli str. 298-299, 357-360)

5. Działania wobec dłużników alimentacyjnych nie w każdym przypadku były podejmowane bez zbędnej zwłoki. Stwierdzono bowiem, że: 1/ w trzech przypadkach wezwanie w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego przekazano po 31, 23 i 22 dniach od dnia uprawomocnienia się decyzji w sprawie przyznania osobom uprawnionym świadczeń z funduszu alimentacyjnego²⁴ lub otrzymania wniosków o podjęcie działań wobec dłużników²⁵, 2/ w przypadku jednego dłużnika wystąpiono do komornika sądowego o podanie informacji, dotyczących wywiązywania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych (na podstawie art. 5 ust. 3a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów), dopiero po 47 dniach od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych²⁶, 3/ w dwóch przypadkach wszczęcie postępowań w sprawie uznania dłużników za uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych nastąpiło po 42 i 31 dniach od dnia zwrotu do GOPS nieodebranych wezwań, wystosowanych w celu przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych²⁷. Stwierdzono również przypadek odebrania wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego (S.K.), skierowanego przez pracowników Miejskiego Centrum Świadczeń w Opolu za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP i dostarczonego do GOPS 13 listopada 2019 r., dopiero w dniu 8 czerwca 2020 r., tj. po upływie 208 dni od dnia dostarczenia. W rezultacie, wezwanie w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego wystosowano dopiero 10 czerwca 2020 r.

Wymienione wyżej przypadki zwłoki w załatwianiu spraw wystąpiły w sześciu z 14 badanych spraw.

(akta kontroli str. 74-75, 133-134, 139-155, 183, 361-363)

W świetle art. 35 § 1 i 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane

²⁴ W jednym przypadku uprawomocnienie decyzji w sprawie przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego nastąpiło 28 października 2019 r., a wezwanie przekazano 28 listopada 2019 r., a w drugim przypadku uprawomocnienie decyzji nastąpiło 5 listopada 2019 r., a wezwanie przekazano 28 listopada 2019 r.

²⁵ W jednym przypadku wniosek wpłynął do GOPS 8 kwietnia 2019 r., a wezwanie przekazano 30 kwietnia 2019 r., a w drugim przypadku wniosek wpłynął 4 listopada 2020 r., a wezwanie przekazano 2 grudnia 2020 r.

²⁶ Wszczęcie postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nastąpiło 16 października 2020 r., natomiast do komornika sądowego wystąpiono z wnioskiem o informacje dotyczące wywiązywania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych 2 grudnia 2020 r.

²⁷ W jednym przypadku zwrot wezwania nastąpił 23 listopada 2018 r., a wszczęcie postępowania w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych – 4 stycznia 2019 r., a w drugim przypadku zwrot wezwania nastąpił 9 lipca 2019 r., a wszczęcie postępowania – 9 sierpnia 2019 r.

z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

Jak wyjaśniła Kierownik GOPS, powodem załatwiania spraw z opóźnieniem była duża ilość obowiązków w związku z rozpoczęciem nowego okresu zasiłkowego i koniecznością przyjmowania wniosków na nowy okres, urlopy, zwolnienia chorobowe z powodu COVID-19 i związane z tym nawarstwienie się spraw, jak również niedopatrzenia pracownika merytorycznego. Wyjaśniła również, że wniosek otrzymany z Miejskiego Centrum Świadczeń w Opolu za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP został przeoczoney.

(akta kontroli str. 286-289, 296)

6. W przypadku sześciu na 13 zbadanych spraw pracownicy GOPS przekazali właściwym komornikom wnioski o przyłączenie się do postępowania egzekucyjnego, mimo że decyzje w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego nie były ostateczne. Dotyczyło to decyzji: 1/ znak GOPS.530.12.2019 (doręczonej 8 października 2019 r.), 2/ znak GOPS.530.17.2019 (doręczonej 10 października 2019 r.), 3/ znak GOPS.530.18.2019 (doręczonej 16 października 2019 r.), 4/ znak GOPS.530.6.2019 (doręczonej 17 października 2019 r.), 5/ znak GOPS.530.18.2020 (doręczonej 26 listopada 2020 r.), 6/ znak GOPS.530.19.2020 (doręczonej 25 listopada 2020 r.).

(akta kontroli str. 193-217)

W myśl art. 27 ust. 8 pkt 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, do wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w ust. 3, lub o przyłączenie się do postępowania egzekucyjnego, o którym mowa w ust. 3a, organ właściwy wierzyciela dołącza ostateczną decyzję przyznającą świadczenia z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że powyższe wynikało z niedopatrzenia pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 286, 296)

7. Wniosek o ściganie S.G. za przestępstwo określone w art. 209 ustawy Kodeks karny został wysłany do Prokuratury Rejonowej w Opolu 15 października 2019 r., tj. w dniu, gdy decyzja z 12 września 2019 r. znak GOPS.531.78.2019 w sprawie uznania tego dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie była ostateczna.

(akta kontroli str. 219-223)

Zgodnie z art. 5 ust. 3b pkt 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 ustawy Kodeks karny składa się wówczas, gdy decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że powyższe wynikało z niedopatrzenia pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 287, 297)

8. W latach 2019-2021 (I połowa) Kierownik GOPS nie podejmował działań zmierzających do wystąpienia z powództwem o ustalenie alimentów przeciwko osobom zobowiązanym w dalszej kolejności do ich uiszczania, mimo że taka możliwość została przewidziana w art. 7 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w związku z art. 132 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy²⁸. Powyższe świadczy o ograniczonej rzetelności działań zmierzających do wyegzekwowania należności alimentacyjnych.

Kierownik GOPS wyjaśniła: *GOPS nie występował do Sądu Rodzinnego, ponieważ rodziny wymienione w oświadczeniach znane są naszemu Ośrodkowi, ponadto w 2 oświadczeniach podani są dłużnicy alimentacyjni. Wystąpienie o alimenty z poziomu Ośrodka do osób zobowiązanych jest bardzo trudne, ponieważ pracownik, który zajmuje się funduszem alimentacyjnym tylko w części etatu nie jest w stanie przeprowadzić wszystkich postępowań, które nie są obowiązkowe. Budżet ośrodka nie pozwala na zatrudnienie w pełnym etacie pracownika a środki otrzymane na obsługę są niewystarczające (1/10 etatu).*

(akta kontroli str. 60-66, 156-165)

9. Pracownicy GOPS nie przekazali kierownikom zakładów karnych informacji, że dwie osoby osadzone²⁹ w tych placówkach są dłużnikami alimentacyjnymi, co według NIK świadczy o braku należytej rzetelności działań zmierzających do wyegzekwowania należności alimentacyjnych. Zgodnie bowiem z art. 122 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy³⁰ pracę zapewnia się przede wszystkim skazanym zobowiązanym do świadczeń alimentacyjnych, a także mającym szczególnie trudną sytuację materialną, osobistą lub rodzinną. Zasadne jest zatem, aby organy właściwe dłużników przekazywały kierownikom zakładów karnych informacje, które mogą być podstawą zapewnienia zatrudnienia dłużników i odzyskiwania świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Kierownik GOPS wyjaśniła, że nieprzekazanie ww. informacji było wynikiem znacznego obciążenia pracą osoby zajmującej się funduszem alimentacyjnym.

(akta kontroli str. 67-69)

10. Organowi właściwemu dłużnika T.P. oraz samemu dłużnikowi nie przekazano informacji, o których mowa w art. 27 ust. 7 i 7a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – w związku z przyznaniem osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z art. 3 ust. 5 pkt 2 w przypadku przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego organ właściwy wierzyciela występuje z wnioskiem do organu właściwego dłużnika o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Art. 27 ust. 7 i ust. 7a tej ustawy zobowiązuje organ właściwy wierzyciela do przekazania dłużnikowi, o ile adres zamieszkania dłużnika jest znany, oraz organowi właściwemu dłużnika: 1/ informacji o przyznaniu osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz o obowiązku zwrotu wraz z odsetkami należności z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłacanych osobie uprawnionej, 2/ informacji o wysokości zobowiązań dłużnika alimentacyjnego wobec Skarbu Państwa z tytułu: a) wypłaconych osobie uprawnionej świadczeń z funduszu alimentacyjnego na podstawie ustawy, b) wypłaconych osobie uprawnionej na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej³¹ zaliczek alimentacyjnych, c) wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym³² świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Jak wyjaśniła Kierownik, niedokonanie ww. czynności w przypadku T.P. wynikało z faktu, że dłużnik ten przebywał w zakładzie karnym.

(akta kontroli str. 67-70)

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1359.

²⁹ Dla których Kierownik GOPS stanowił organ właściwy dłużnika.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 86 poz. 732 ze zm. Ustawa ta została uchylona z dniem 1 grudnia 2008 r. Dalej: ustawa o zaliczce alimentacyjnej.

³² Dz. U. z 1991 r. poz. 200, ze zm. Ustawa ta została uchylona z dniem 1 maja 2004 r.

NIK zauważa, że fakt umieszczenia osoby zobowiązanej do uiszczania świadczeń alimentacyjnych w zakładzie karnym nie powoduje automatycznego wygaśnięcia, czy też ograniczenia obowiązku alimentacyjnego.

11. Pracownik GOPS nie przekazał informacji o zobowiązaniach jednego dłużnika (J.P.), obowiązanych do zwrotu świadczeń z funduszu alimentacyjnego wypłacanych od 2020 r., do jednego z biur informacji gospodarczej (Bisnode Międzynarodowe Biuro Informacji Gospodarczej S.A.), co było niezgodne z art. 8a ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w związku z art. 11a ust. 2 i z art. 12a ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych³³. Według wskazanych przepisów organ właściwy wierzyciela powinien przekazać wszystkim biurom, znajdującym się w wykazie prowadzonym przez ministra właściwego ds. gospodarki w Biuletynie Informacji Publicznej³⁴, informację gospodarczą o zobowiązaniu lub zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego, w razie powstania zaległości za okres dłuższy niż sześć miesięcy.

Kierownik wyjaśniła, że nieprzekazanie ww. informacji wynikało z niedopatrzenia pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 44-47, 287, 289, 355-356)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce realizowano zadania mające na celu dochodzenie należności alimentacyjnych. Wystąpiły jednak jednostkowe przypadki wykonywania tych działań z naruszeniem przepisów prawa lub w sposób nierzetelny, polegające m.in. na: przekazywaniu korespondencji pod nieaktualny adres zamieszkania dłużnika, mimo posiadania wiedzy o jego aktualnym miejscu zamieszkania, odebraniu wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika alimentacyjnego ze znacznym opóźnieniem, zagubieniu informacji uzyskanej z CEPiK, czy też nieprzekazywaniu informacji o zobowiązaniach dłużników alimentacyjnych do jednego z biur informacji gospodarczej. W GOPS nie korzystano z prawa występowania z powództwem o ustalenie alimentów od osób innych niż dłużnik alimentacyjny, nie informowano również kierowników zakładów karnych, że osoby osadzone są dłużnikami alimentacyjnymi, mimo że takie działania mogły przyczynić się do zwiększenia ściągłości należności alimentacyjnych. Stwierdzono również przypadki podejmowania wobec dłużników działań bez zachowania zasady niezwłoczności, a także przypadki kierowania do właściwych organów wniosków o przyłączenie się do postępowań egzekucyjnych oraz wniosku o ściganie za przestępstwo niealimentacji w czasie, gdy odpowiednie decyzje nie posiadały przymiotu ostateczności. O braku należytej staranności w realizacji zadań świadczy również przyznanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego dwóm osobom, które nie przedstawiły dokumentów potwierdzających podjęcie próby dochodzenia alimentów od zobowiązanego do ich uiszczania, który przebywał poza granicami kraju.

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 389 ze zm.

³⁴ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/wykaz-biur-wykonujacych-dzialalnosc-gospodarcza>.

2. Prawdliwość sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za IV kwartał 2019 r., za IV kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r. przekazane zostały Wojewodzie Opolskiemu drogą elektroniczną, w terminach określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁵.

(akta kontroli str. 315, 332, 324)

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w przepisach ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów nie zawierały informacji o kosztach obsługi oraz o prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych. Koszty obsługi tych zadań, w wysokości 3% dotacji otrzymanej na finansowanie zadań z zakresu obsługi świadczeń z funduszu alimentacyjnego, wykazywane były w kwartalnych rozliczeniach dotacji z budżetu państwa, przekazywanych Wojewodzie Opolskiemu. W 2019 r. w rozliczeniu dotacji koszty te wykazano w wysokości 3 814,80 zł, a w 2020 r. – w wysokości 3 623,40 zł. Według informacji przekazanej przez Główną Księgową GOPS szacunkowe koszty działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych w 2019 r. wyniosły 8 042,52 zł, a w 2020 r. – 8 133,88 zł. Tym samym środki otrzymanej dotacji sfinansowały koszty podejmowanych działań odpowiednio w 47,4% i 44,5%. W 2019 r. kosztów tych nie pokryły również w całości dochody gminy uzyskane z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń, które wyniosły 3 095,75 zł. W 2020 r. dochody gminy z tego tytułu wyniosły natomiast 5 468,16 zł. Przeciętny miesięczny koszt obsługi świadczeń dotyczący jednego dłużnika wyniósł 11,56 zł w 2019 r. i 14,12 zł w 2020 r. Przeciętna miesięczna kwota zwrotu świadczeń przypadająca na jednego dłużnika wyniosła 33,76 zł w 2019 r. oraz 53,64 zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 12, 337-339)

W sprawozdaniach nie wykazywano należności powstałych z tytułu zaliczek alimentacyjnych, wypłaconych osobom uprawnionym na podstawie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, ani też zwrotów dłużników alimentacyjnych z tytułu zaliczek alimentacyjnych.

(akta kontroli str. 344)

Kwoty należności alimentacyjnych na koniec 2019 r. i 2020 r., wykazane w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, nie odpowiadały wartościom wykazanym sprawozdaniach Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W ww. sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach merytorycznych wykazano natomiast kwoty zwrócone przez dłużników w tych samych wysokościach.

(akta kontroli str. 306-336)

³⁵ Dz. U. poz. 1812.

W kwartalnych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wykazano, że żadne z działań, podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych, nie doprowadziło do wzrostu ściągальności należności.

(akta kontroli str. 315, 324, 332)

Wykazane w sprawozdaniach za IV kwartał 2019 r. i 2020 r. dane w zakresie liczby złożonych wniosków, dotyczących świadczeń z funduszu alimentacyjnego, oraz decyzji w sprawach świadczeń, były zgodne z danymi zawartymi w rejestrach wniosków i decyzji.

(akta kontroli str. 44-49, 306-332)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów za IV kwartał 2019 r. i 2020 r. wykazano nieprawidłowe wartości należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, i tak:

- stan należności na koniec 2019 r. według sprawozdania FA wyniósł 1 389 655 zł, a według sprawozdania Rb-27ZZ – 1 403 596,99 zł,
- stan należności na koniec 2020 r. według sprawozdania FA wyniósł 1 496 698 zł, a według sprawozdania Rb-27ZZ – 1 502 351,34 zł.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że powyższe wynikało z niedopatrzenia pracownika merytorycznego, realizującego zadania z zakresu funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 287,297, 307,318, 333-336)

2. W sprawozdaniu za IV kwartał 2019 r. wykazano nieprawidłową liczbę dłużników alimentacyjnych (58 zamiast 49), co według wyjaśnień Kierownik GOPS było spowodowane wykorzystaniem przy jego sporządzaniu danych ujętych w systemie informatycznym, które okazały się nieprawidłowe.

(akta kontroli str. 315, 344, 352)

OCENA CZĄSTKOWA

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów przekazywano Wojewodzie Opolskiemu z zachowaniem wymaganych terminów. Dane wykazywane w ww. sprawozdaniach odnoszące się do liczby wniosków o przyznanie prawa do świadczeń oraz wydanych decyzji były zgodne z danymi zawartymi w prowadzonych rejestrach. W sprawozdaniach wykazano jednak nieprawidłowe wartości należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Ponadto w sprawozdaniu za IV kwartał 2019 r. zamieszczono nieprawidłowe dane dotyczące liczby dłużników alimentacyjnych. W sprawozdaniach tych nie ujmowano informacji o kosztach obsługi i o prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, co było spowodowane niedostosowaniem formularza sprawozdania do obowiązujących przepisów.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski 1. Przyznawanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyłącznie w przypadkach, gdy egzekucja prowadzona przeciwko dłużnikowi przebywającemu za granicą okazała się bezskuteczna lub niemożliwa.
2. Przekazywanie kierownikom zakładów karnych informacji, że osoby osadzone w tych jednostkach, są dłużnikami alimentacyjnymi,
3. Podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych z zachowaniem zasady bezzwłoczności.
4. W przypadku wystąpienia przesłanek, wytaczanie powództw przeciwko osobom zobowiązanym w dalszej kolejności do realizacji obowiązku alimentacyjnego.
5. Rzetelne wykazywanie należności w sprawozdaniach z realizacji zadań określonych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, 30 września 2021 r.

Kontroler
Aleksandra Pawlicka
doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor



podpis
Iwona Zyman