



LPO.430.006.2021
Nr ewid.175/2021/P/21/087/LPO

Informacja o wynikach kontroli

**ŚWIADCZENIE WYCHOWAWCZE
PRYZNAWANE W RAMACH UNIJNEJ KOORDYNACJI
SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

DELEGATURA W POZNANIU

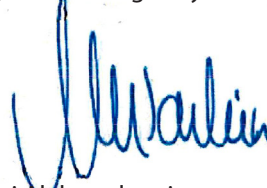
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu



Andrzej Aleksandrowicz

Akceptuję:

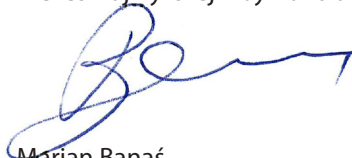
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 21.12.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	7
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	13
4. WNIOSKI	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Przygotowanie i realizacja zadań Ministra z zakresu świadczeń wychowawczych w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	24
5.2. Nadzór merytoryczny nad realizacją przez wojewodów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego	32
5.3. Przygotowanie i wdrożenie zadań wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	38
5.4. Wypełnianie obowiązków przez wojewodów w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym decyzji dotyczących świadczenia wychowawczego 500+	49
5.5. Podejmowanie przez wojewodów działań w ramach pełnienia funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, w tym monitorowania stanu zaległości oraz udzielania ulg w ich spłacie	56
5.6. Nadzór i monitorowanie zadania związanego z realizacją świadczeń wychowawczych przez organy właściwe	64
6. ZAŁĄCZNIKI	66
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	66
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	86
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	88
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	89
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	92

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o pomocy państwa, ustawa lub uopp	ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.);
rozporządzenie nr 883/2004 lub rozporządzenie podstawowe	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L. 166 z 30 kwietnia 2004 r. ze zm., str. 1);
rozporządzenie nr 987/2009 lub rozporządzenie wykonawcze	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L 284 z 30.10.2009, str. 1, ze zm.);
dodatek dyferencyjny	kwota stanowiąca różnicę pomiędzy wysokością świadczeń, wypłacana w przypadku, gdy ich wysokość w państwie pierwszeństwa jest niższa od sumy świadczeń w drugim państwie uczestniczącym w koordynacji świadczenia wychowawczego (art. 68 ust. 2 rozporządzenia podstawowego);
decyzja tymczasowa	decyzja w sprawie zasad pierwszeństwa wydawana w sytuacji, gdy instytucja, w której złożono wniosek uzna, że zastosowanie ma jej ustawodawstwo, jednak nie na zasadzie pierwszeństwa zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia podstawowego (art. 60 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego);
EESSI	system elektronicznej wymiany informacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, o którym mowa m.in. w art. 4 ust. 2 i art. 95 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego;
instytucja łącznikowa	podmiot wyznaczony przez właściwą władzę państwa członkowskiego dla jednego lub więcej działów zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 rozporządzenia podstawowego, w celu udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji oraz udzielania pomocy w związku ze stosowaniem rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, i który jest odpowiedzialny za wykonywanie zadań, które są mu powierzone zgodnie z przepisami tytułu IV rozporządzenia wykonawczego (art. 1 ust. 2 pkt b rozporządzenia nr 987/2009);
instytucja właściwa	instytucja, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt q rozporządzenia podstawowego – wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze (art. 11 ust. 1 pkt 1 uopp);
Kodeks pracy	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.);
Komunikat nr 23	komunikat Ministra Finansów nr 23 z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF. Nr 15, poz. 84);
koordynacja lub kszs	koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.);
minister właściwy do spraw rodziny lub Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej ¹ ;
Ministerstwo lub MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ² ;

¹ Do 5 października 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – por. rozporządzenie Rady Ministrów z 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735).

² Do 5 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.);
organ właściwy	wójt, burmistrz albo prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze albo otrzymującej takie świadczenie, a w przypadku gdy ubiega się o nie dyrektor domu pomocy społecznej – właściwy ze względu na miejsce położenia tego domu pomocy społecznej (art. 2 pkt 11 uopp);
postępowanie egzekucyjne <i>lub pea</i>	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm.);
Ppsa	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.);
przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego <i>lub przepisy unijne</i>	rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009 (podstawowe i wykonawcze) – art. 2 pkt 15 uopp;
punkt kontaktowy	prowadzony przez Ministra punkt kontaktowy, o którym mowa w rozporządzeniu wykonawczym, służący do wymiany danych w ramach EESSI (art. 12 ust. 2 uopp);
rejestr centralny	utworzony przez ministra właściwego do spraw rodziny rejestr obejmujący informacje gromadzone na podstawie przepisów ustawy o pomocy państwa przez organy właściwe i wojewodów podczas realizacji zadań w zakresie świadczenia wychowawczego (art. 14 ust. 2 uopp);
ROPS	regionalne ośrodki polityki społecznej, o których mowa w art. 113 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.);
rozporządzenie o postępowaniu z 500+ z 2017 r.	rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1465);
rozporządzenie o postępowaniu z 500+ z 2019 r.	rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1177);
rozporządzenie w sprawie sprawozdań z 2019 r.	rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1179);
rozporządzenie w sprawie sprawozdań z 2017 r.	rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1813);
rozporządzenie w sprawie egzekucji bez doręczania upomnienia	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131);
sprawozdania rzeczowo-finansowe	sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, o których mowa w art. 30 uopp oraz rozporządzeniach w sprawie sprawozdań z 2017 i 2019 r.;

świadczenie wychowawcze <i>lub</i> świadczenie 500+	świadczenie wychowawcze, o którym mowa w rozdziale 2 ustawy o pomocy państwa, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych;
ustawa zmieniająca z 2017 r.	ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz.1428);
ustawa zmieniająca z 2019 r.	ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 924);
ustawa zmieniająca z czerwca 2021 r.	ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz. U. poz. 1162);
ustawa zmieniająca z września 2021 r.	ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981);
ustawa o finansach <i>lub ufp</i>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
władza właściwa	minister, ministrowie lub inna odpowiednia władza, której podlegają na całym terytorium danego państwa lub jego części, systemy zabezpieczenia społecznego (art. 1 ust. 3 lit. m rozporządzenia podstawowego);
zarządzenie w sprawie stanowisk pracy	zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 1 z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania związane z ustalaniem prawa do świadczenia wychowawczego przyznawanego w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizowane są prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zadania z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zostały należycie przygotowane i zrealizowane?
2. Czy prawidłowo i poprawnie prowadzono postępowania w zakresie świadczeń wychowawczych realizowanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego?
3. Czy należycie egzekwowano należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, monitorowano ich spłatę oraz udzielano ulg w ich spłacie?
4. Czy należycie realizowano nadzór nad realizacją zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego?

Jednostki kontrolowane

10 urzędów wojewódzkich
Ministerstwo Rodziny
i Polityki Społecznej

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2021
(do 15 października)

Polityka na rzecz rodzin jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Ma na celu usuwanie barier jakie zniechęcają obywateli do posiadania potomstwa oraz stworzenie systemu, który ich do tego będzie zachęcał. W 2016 r. do systemu wsparcia dla rodzin z dziećmi, przepisami ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, wprowadzono nowe świadczenie – świadczenie wychowawcze, którego celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym z opieką nad nimi i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Program ten, zwany programem „Rodzina 500+”, powstał by przeciwdziałać negatywnym skutkom sytuacji demograficznej. Z danych Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³ wynikało, że w Polsce od ponad 30 lat utrzymuje się zjawisko depresji urodzeniowej, a niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności urodzeń. Z kolei główną przyczyną niskiej dzietności była od wielu lat sytuacja materialna rodzin i ich obawy o kondycję ekonomiczną w przyszłości. Wprowadzając świadczenie 500+, Polska dołączyła do 21 krajów Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oferujących rodzinom z dziećmi wsparcie w postaci powszechnego świadczenia. Program „Rodzina 500+” jest pierwszym tak szerokim i systemowym wsparciem polskich rodzin, którym jest przyznanie 500 zł na dziecko, wypłacane regularnie, co miesiąc, aż do ukończenia 18. roku życia.

Świadczenie wychowawcze przysługuje rodzicom, opiekunowi faktycznemu albo prawnemu dziecka. O ile przyznanie tego świadczenia na pierwsze dziecko do 30 czerwca 2019 r. było uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego, to na drugie i każde kolejne dziecko było wypłacane bez określenia kryterium dochodowego. Od 1 lipca 2019 r., świadczenie wychowawcze przysługuje także dla pierwszego dziecka, niezależnie od osiąganych dochodów.

Program „Rodzina 500+” wpisuje się w przepisy o koordynacji w zakresie zabezpieczenia społecznego, które obowiązują w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴ oraz w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁵ – Islandii, Lichtensteinie i Norwegii, a także w Szwajcarii, co oznacza że osoby podejmujące pracę równocześnie lub kolejno w kilku państwach członkowskich, unikają negatywnych następstw podlegania systemom zabezpieczenia społecznego różnych państw. Zapewniają równe traktowanie każdego obywatela Unii i dają prawo do opieki lekarskiej, świadczeń chorobowych, rodzinnych, emerytur czy rent bądź zasiłków dla bezrobotnych⁶. Wskazują, któremu państwu podlega osoba pracująca lub prowa-

³ Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci w latach 2016–2017.

⁴ Przy czym w przypadku Wielkiej Brytanii, umowa o jej wystąpieniu z UE reguluje m.in. zakres obowiązywania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Część II, Tytuł III Umowy o wystąpieniu – Dz. U. UE L 29 z 31.01.2020, str. 7). Wraz z dniem wejścia w życie Umowy o wystąpieniu rozpoczął się okres przejściowy (okres wdrażania), którego zakończenie nastąpiło w dniu 31 grudnia 2020 r. Od 1 stycznia 2021 r. Umowa o wystąpieniu przewiduje utrzymanie zasad i celów określonych w dotychczas obowiązujących regulacjach prawnych, tj. w rozporządzeniu nr 883/2004 oraz nr 987/2009, w odniesieniu do osób objętych zakresem podmiotowym ujętym w art. 30 tej umowy.

⁵ Dalej EOG.

⁶ Art. 3 ust. 1 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

dająca działalność za granicą. Gwarantują, że świadczenia nabyte w jednym państwie, np. emerytura, będą wypłacane, także jeśli osoba uprawniona przeniesie się do innego państwa. Przepisy o koordynacji są nadrzędne nad przepisami krajowymi państw członkowskich Unii Europejskiej, są stosowane bezpośrednio i dotyczą tylko osób, które przemieszczają się w jej obrębie, oraz w obrębie EOG i Konfederacji Szwajcarskiej⁷.

Pierwszeństwo w wypłacie świadczeń w ramach ich koordynacji ma to państwo, w którym wykonywana jest działalność zawodowa, tj. gdzie wnioskodawca jest ubezpieczony w dniu składania wniosku. Jeżeli tylko jeden z rodziców pracuje, to świadczenia wypłaca kraj, w którym opiekun pracuje. Jeżeli działalność zawodowa wykonywana jest przez oboje rodziców i to w dwóch różnych krajach, pierwszeństwo ma to państwo, w którym mieszkają dzieci⁸. Jeżeli z kolei miejsce zamieszkania dzieci nie może zostać ustalone, każde z zainteresowanych państw członkowskich wylicza świadczenie, po czym instytucja właściwa, w której ustawodawstwo przewiduje najwyższy poziom świadczenia wypłaca całą kwotę tych świadczeń, a następnie otrzymuje od instytucji właściwej drugiego państwa zwrot połowy tej kwoty, w granicach kwoty przewidzianej w ustawodawstwie tego ostatniego państwa członkowskiego⁹. W przypadku zbiegu uprawnień możliwe jest uzyskanie tzw. dodatku dyferencyjnego¹⁰, w wysokości różnicy pomiędzy świadczeniami w dwóch zainteresowanych państwach. Jeżeli z kolei instytucja w której złożono wniosek, uzna że zastosowanie ma jej ustawodawstwo, jednak nie na zasadzie pierwszeństwa, niezwłocznie podejmuje decyzję tymczasową w sprawie zasad pierwszeństwa, które mają być stosowane, przekazuje wniosek do instytucji innego państwa członkowskiego oraz informuje o tym wnioskodawców¹¹. Instytucja ta zajmuje stanowisko w sprawie decyzji tymczasowej, w terminie dwóch miesięcy. Jeżeli instytucja, której przekazano wniosek, nie zajmie stanowiska w ww. terminie, zastosowanie ma tymczasowa decyzja, a instytucja ta wypłaca świadczenia przewidziane w obowiązującym ją ustawodawstwie i informuje instytucję, w której złożono wniosek o kwocie wypłaconych świadczeń¹².

Realizacja zadań dotyczących świadczenia wychowawczego, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, należy do organu właściwego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się lub otrzymującej świadczenie wychowawcze¹³. Natomiast w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o świadczenie wychowawcze lub członek rodziny tej osoby przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o kszs, sprawy te od 1 stycznia 2018 r. rozpatruje wojewoda,

⁷ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zasady-ogolne>

⁸ Art. 68 ust. 1 lit. a oraz b rozporządzenia nr 883/2004.

⁹ Art. 58 rozporządzenia nr 987/2009.

¹⁰ Art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004.

¹¹ Art. 68 ust. 3 rozporządzenia podstawowego.

¹² Art. 60 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009.

¹³ Art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 11 uopp.

który przejął zadania w tym zakresie od marszałka województwa. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wojewodom przekazano do realizacji łącznie 114 258 spraw dotyczących świadczenia wychowawczego, przy czym w 69 364 z nich (61%) marszałkowie nie podjęli żadnych czynności.

W związku ze zmianą przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z września 2021 r., z dniem 1 stycznia 2022 r. nastąpi instytucjonalna zmiana w obsłudze wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, które będą rozpatrywane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

NIK przeprowadziła dotychczas dwie kontrole dotyczące tematyki przyznawania świadczeń wychowawczych, tj. kontrolę doraźną R/18/001 – Realizacja programu „Rodzina 500+” i kontrolę koordynowaną P/18/065 – Realizacja programu „Rodzina 500+”. Kontrola doraźna rozpoznawcza przeprowadzona została w 2018 r. przez Delegaturę NIK w Gdańsku i obejmowała swoim zakresem m.in. ROPS w Toruniu (w zakresie zadań Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego) oraz Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy. W wyniku kontroli ujawniono w ww. urzędzie wojewódzkim przypadki przewlekłości postępowań w sprawie przyznawania świadczeń wychowawczych w ramach kszs. W działalności ROPS w Toruniu, który do końca 2017 r. realizował zadania marszałka województwa w ramach unijnej koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego, nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola koordynowana przez ww. jednostkę organizacyjną NIK, przeprowadzona została w czterech województwach: w urzędach wojewódzkich, urzędach gmin i ośrodkach pomocy społecznej. W jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych w urzędach wojewódzkich, przy czym prawidłowo weryfikowano wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach systemów zabezpieczenia społecznego. Ponadto ustalono, że wojewodowie zapewnili właściwe przygotowanie do realizacji przejętych od marszałków województw zadań oraz zgodnie z przeznaczeniem wykorzystali środki przyznane na wdrożenie i obsługę zadania.

Z interpelacji poselskich, interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich, skarg wpływających do NIK oraz licznych doniesień medialnych wynikało, że w Polsce system ten nie działał w pełni prawidłowo. Wnioski nie zawsze były jednolicie rozpatrywane, sprawy prowadzone były opieszale, nawet po kilka lat, a w urzędach brakowało pracowników, którzy mogliby się tymi sprawami zająć. Nie zawsze też w sposób prawidłowy wojewodowie wywiązywali się z obowiązków wierzyciela, co mogło prowadzić do przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Mając na uwadze przedstawione uwarunkowania, NIK podczas niniejszej kontroli zbadała, czy stworzony w Polsce system wypłaty świadczeń w ramach koordynacji funkcjonuje w pełni należycie oraz czy zadania związane z ustalaniem prawa do świadczenia wychowawczego przyznawanego w ramach kszs realizowane są prawidłowo. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK i przeprowadzona w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz w 10 urzędach wojewódzkich.

WPROWADZENIE

Infografika nr 1
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Funkcjonujący w Polsce w ramach unijnej koordynacji system ustalania prawa do świadczenia wychowawczego nie działa prawidłowo, pozbawiając osoby uprawnione terminowego otrzymania świadczeń. Pomimo, że skontrolowani wojewodowie zapewnili należyte przygotowanie organizacyjne dla wdrożenia zadania związanego z ustalaniem prawa do tego świadczenia, to było ono jednak realizowane ze znacznym opóźnieniem. Prawie 57% zbadanych przez NIK wniosków o jego przyznanie, rozpatrzono średnio z ponadrocznym przekroczeniem ustawowych terminów, a w skrajnych przypadkach opóźnienie to wynosiło nawet trzy lata. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. wszyscy wojewodowie nie rozpatrzyli 50 275 zaległych wniosków, a w przypadku wniosków bieżących, nie rozpatrzono 66 710 (50%). NIK pozytywnie ocenia działania skontrolowanych wojewodów, które zapewniły zwiększenie wydajności pracowników realizujących zadania z zakresu koordynacji. Ustalono bowiem, że przy sukcesywnym wzroście liczby wydawanych rozstrzygnięć (o 64,8%), liczba załatwionych spraw przypadających na jednego pracownika w miesiącu wzrosła z 20,4 w 2018 r. do 35,4 w 2020 r., tj. o 73,5%. Zapewniło to obniżenie kosztu wydania decyzji z 231 zł w 2018 r. do 188 zł w 2020 r. Jednak nowe sprawy, które wpływały do urzędów wojewódzkich, zwłaszcza w wyniku zniesienia kryterium dochodowego i możliwością ubiegania się o świadczenie wychowawcze również dla pierwszego dziecka spowodowały, że w badanym okresie liczba spraw oczekujących na rozpatrzenie nie uległa znacznemu zmniejszeniu.

Również z opóźnieniem podejmowano i prowadzono postępowania o ustalenie nienależnie pobranych świadczeń oraz udzielania ulg w ich spłacie. Rodziło to niekorzystne dla wnioskodawców konsekwencje, powodujące zwiększenie kwot odsetek, jakie ich obciążały. W skrajnych przypadkach podlegające zwrotowi należności były o 18% wyższe, co związane było z wydaniem decyzji o ustaleniu nienależnie pobranego świadczenia po upływie trzech lat od stwierdzenia okoliczności uzasadniających jego zwrot.

Prawidłowej realizacji zadania związanego z ustalaniem prawa do świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji nie sprzyjały także rozbieżności w interpretowaniu przepisów rozdziału 4 i 5 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. „o pomocy państwa w wychowaniu dzieci” przez poszczególnych wojewodów i organy właściwe. Skutkowało to m.in. niejednolitym stosowaniem zasad określonych w Ordynacji podatkowej w kwestii udzielanych ulg i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń. Zastosowanie przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci bez uwzględnienia odpowiednich przepisów Ordynacji podatkowej, prowadziło do nienaliczania opłaty prolongacyjnej przy udzielaniu ulg, co rodziło konsekwencje w postaci zapłaty wyższej kwoty odsetek i niekorzystnie oddziaływało na sytuację osób uprawnionych do świadczenia wychowawczego. Z kolei przy rozliczaniu odzyskanych nienależnie pobranych świadczeń, często nie dokonywano proporcjonalnego zaliczenia wpłat dokonanych przez świadczeniobiorców na należność główną i odsetki, co skutkowało naliczeniem nieprawidłowej kwoty i wpływało na niewłaściwe rozliczenia finansowe między organami administracji

Wojewodowie nie zapewnili również jednolitego stosowania przepisów w zakresie zasad ewidencjonowania nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych objętych koordynacją i odpowiedniego wykazywania zdarzeń z tym związanych w sprawozdaniach budżetowych urzędów wojewódzkich, urzędów gmin lub gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Wojewodowie należycie nadzorowali i monitorowali realizację świadczenia wychowawczego przy wykorzystaniu Centralnej Aplikacji Statystycznej. Prowadzili również systematyczny monitoring spraw, w tym niezakończonych wniosków i wydanych rozstrzygnięć w związku z kszs, które przekazywane były do Ministerstwa.

Niesprawny system skutkujący nie w pełni prawidłową realizacją zadań

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej podejmowane w celu wprowadzenia rozwiązań usprawniających realizację koordynacji, co przyczyniało się do sprawniejszego i efektywniejszego załatwiania spraw o ustalenie prawa do ww. świadczenia 500+ w urzędach wojewódzkich. Należycie sprawowany był również nadzór Ministra nad realizacją przez wojewodów zadań z zakresu świadczeń wychowawczych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jednak podjęte działania w tym zakresie nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, ze względu na występujące nadal znaczne opóźnienia w rozpatrywaniu spraw i bardzo duży napływ wniosków bieżących.

2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2018–2021 (I półrocze) Minister zapewnił wojewodom odpowiednie wsparcie merytoryczne, organizując szereg szkoleń dla pracowników urzędów wojewódzkich wykonujących zadanie dotyczące kszs, przy czym pierwsze szkolenie odbyło się jeszcze przed przejęciem realizacji zadania przez wojewodów. Mając na uwadze konieczność usprawnienia współpracy pomiędzy wojewodami a organami właściwymi w zakresie koordynacji oraz przyspieszenia realizacji spraw przekazanych wojewodom, zorganizowano w Ministerstwie szkolenie również dla pracowników urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej oraz opracowano zasady takiej współpracy, służące ulepszeniu wymiany informacji pomiędzy urzędami gminy a urzędami wojewódzkimi. Zapewniono także wsparcie finansowe dla wdrożenia zadań w związku z ich przejęciem przez wojewodów od marszałków województw, przekazując już w 2017 r. środki w kwocie 3900,0 tys. zł. W kolejnych latach okresu 2018–2021 (I półrocze) sukcesywnie wzrastały środki przeznaczone dla wojewodów na realizację zadań z zakresu kszs, z 40 178 tys. zł w 2018 r. do 55 707 tys. zł w 2021 r. Planowano te środki w ustawie budżetowej na dany rok¹⁴ oraz w rezerwach celowych z przeznaczeniem głównie na wzmocnienie kadrowe w urzędach wojewódzkich oraz wprowadzenie systemów motywacyjnych, określonych w programach naprawczych sporządzonych przez wojewodów. W efekcie tego, nastąpił wzrost liczby etatów do załatwiania tych spraw w urzędach wojewódzkich, z 495 w 2018 r. do 656 w 2020 r. (o 37%), co przełożyło się na zwiększenie liczby wydawanych rozstrzygnięć. Odnotowano również spadek kosztu wydania decyzji, gdyż w 2016 r. i 2017 r. ten średni koszt wyniósł odpowiednio 415 zł i 358 zł, a w latach 2018 i 2019 – odpowiednio 231 zł i 188 zł. Zwiększyła się przy tym wydajność w rozpatrywaniu wniosków. Przy sukcesywnym wzroście liczby wydawanych rozstrzygnięć, liczba załatwionych spraw przypadających na jednego pracownika w miesiącu wzrosła z 20,4 w 2018 r. do 35,4 w 2020 r., tj. aż o 73,5%. [str. 26–28]

Minister, w badanym okresie, podejmowała działania organizacyjne, informatyczne i legislacyjne mające na celu usprawnienie procesu realizacji kszs. Wdrożono w MRIPS szereg zmian rozwojowych usprawniających pracę w urzędach wojewódzkich w systemie informatycznym przeznaczonym do obsługi m.in. świadczenia wychowawczego objętego koordynacją. Wprowadzone rozwiązania prawne (przepisami ustawy zmieniającej z czerwca 2021 r.¹⁵) służące przyspieszeniu i uproszczeniu załatwiania spraw o ustalenie praw do świadczeń w ramach kszs oraz zmniejszeniu obciążeń związanych z realizacją zadania przez urzędy wojewódzkie i Ministra (wskutek zniesienia możliwość wnoszenia ponagleń¹⁶ w sprawach o świadczenie wychowawcze, objęte kszs). Kolejne istotne zmiany systemowe w realizacji unijnej kszs. wprowadzono ustawą zmieniającą z września 2021 r. Przyjęte w niej rozwiązania mają przyczynić się do przyspieszenia przyznawania świadczeń dla rodzin osób migrujących, z uwagi na uniknięcie przez nie długotrwałych i pracochłonnych postępowań

Wsparcie merytoryczne i finansowe dla sprawnego wdrożenia zadań w zakresie kszs przez wojewodów

Działania Ministra w celu usprawnienia procesu przyznawania świadczeń 500+ w ramach unijnej kszs

¹⁴ Część budżetowa 85 – Budżety wojewodów.

¹⁵ Co do zasady weszła w życie 13 lipca 2021 r.

¹⁶ O których mowa w art. 37 Kpa.

wyjaśniających w celu ustalenia prawa do świadczenia 500+, prowadzonych we współpracy z właściwymi instytucjami zagranicznymi. Przewidują bowiem m.in. zmiany: organu realizującego to świadczenie, sposobu składania wniosku (wyłącznie w drodze elektronicznej), instytucjonalnej obsługi spraw poprzez rozdzielenie funkcji instytucji właściwej na dwa podmioty, ZUS i wojewodę oraz w zasadach wypłacania świadczenia 500+ w sytuacji gdy polskie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem pierwszej kompetencji. [str. 30–31]

Sprawne wdrożenie EESSI

Z dniem 2 września 2019 r. przystąpiono do elektronicznej wymiany informacji w ramach systemu EESSI¹⁷, co przyczyniło się do skrócenia i uproszczenia procedur postępowania oraz szybszego rozpoznawania wniosków dotyczących ustalenia prawa do świadczenia 500+ objętego kszs. W ramach tego systemu właściwie prowadzono punkt kontaktowy, tzw. access point¹⁸ i realizowano zadania związane z jego obsługą, stosownie do wymogów art. 12 ust. 2 i 3 uopp. Na koniec I półrocza 2021 r. w ramach systemu EESSI pomiędzy instytucjami właściwymi wymieniono 297 482 SED, niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków świadczeniobiorców. Po wdrożeniu tego systemu zauważalne było istotnie przyspieszenie obiegu informacji, co przyczyniło się do skrócenia czasu oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez właściwą instytucję zagraniczną. [str. 29]

Właściwe wykonywanie zadań instytucji łącznikowej

Minister, pełniąc rolę instytucji łącznikowej, podejmowała skuteczne interwencje w instytucjach łącznikowych innych państw w związku z brakiem odpowiedzi właściwych instytucji zagranicznych w sprawach kszs. W większości podjętych badanych spraw interwencje okazały się skuteczne, co umożliwiło zakończenie prowadzonych postępowań i wydanie rozstrzygnięć w zakresie uprawnienia do świadczenia 500+.

W Ministerstwie aktywnie współpracowano z władzami właściwymi instytucjami łącznikowymi innych państw w zakresie kszs, sporządzając rzetelnie informacje i wyjaśnienia dla potrzeb zagranicznych instytucji łącznikowych oraz dokonując ustaleń w zakresie ułatwień we wzajemnej współpracy. Ponadto podejmowano stosowne działania w reakcji na zgłaszane zastrzeżenia do współpracy z polskimi albo zagranicznymi instytucjami właściwymi. [str. 29]

Terminowe i rzetelne prowadzenie przez Ministra postępowań odwoławczych

W latach 2019¹⁹–2021 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 858 odwołań od decyzji w sprawie świadczenia 500+, objętego kszs na łączną kwotę świadczeń 4410,8 tys. zł. Na koniec 30 czerwca 2021 r. 91,4% wszystkich spraw prowadzonych w postępowaniu odwoławczym zostało zakończonych. Badanie postępowań odwoławczych od decyzji wojewodów w sprawie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego objętego kszs lub zwrotu nienależnie pobranego świadczenia 500+ wykazało ich termi-

¹⁷ Za pomocą standardowych dokumentów elektronicznych (dalej: SED) wymianie podlegają dane dotyczące m.in.: identyfikacji osoby, ustalenia miejsca zamieszkania, podlegania ustawodawstwu właściwemu, oraz pomocy w odzyskiwaniu należności w innym państwie członkowskim.

¹⁸ Jego zadaniem było wysyłanie i otrzymywanie drogą elektroniczną danych koniecznych do wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia podstawowego i wykonawczego.

¹⁹ Do 31 grudnia 2018 r. organami wyższego stopnia w stosunku do wojewodów, prowadzących postępowanie w sprawach 500+, objętych kszs, pozostawały samorządowe kolegia odwoławcze.

nowe i rzetelne rozpatrywanie, co sprzyjało ochronie interesów beneficjentów tego świadczenia. Świadczy o tym również niewielka skala skarg do sądu administracyjnego od decyzji Ministra, przy czym 85% skarg zostało oddalonych. [str. 33]

W latach 2019²⁰–2021 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 8507 ponaśleń w sprawach z wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego. Spośród zbadanych spraw prowadzonych w związku ze wniesionymi ponaśleńmi w 20% z nich nie dochowano terminu na rozpatrzenie ponaśleńia. Zasadność ponaśleńia uznano w 83% z nich, wskazując na dopuszczenie przez wojewodów do beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, ale bez rażącego naruszenia prawa.

**Znaczne obciążenie
Ministra wniesionymi
ponaśleńiami**

Na podstawie zbadanych spraw prowadzonych w związku z wniesionymi ponaśleńiami stwierdzono, że w następstwie wniesionych ponaśleń w urzędach wojewódzkich wykształciła się praktyka polegająca na niezwłocznym podejmowaniu czynności zmierzających do rozpatrzenia wniosków w sprawie ustalenia prawa do świadczenia 500+. Wojewodowie w 94% rozstrzygnięć w przedmiocie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania podejmowali czynności umożliwiające w 82% przypadków zakończenie tych spraw przed wydaniem postanowień o ewentualnej zasadności ponaśleń. Prowadziło to de facto do uprzywilejowania osób wnoszących ponaśleńia, w stosunku do pozostałych wnioskodawców, których spraw, pomimo upływu terminu z art. 35 § 3 Kpa i art. 21 ust. 5–5c uopp nie rozpatrywano. [str. 34]

W 2018 r. w Ministerstwie wprowadzono bieżący monitoring postępów w realizacji przekazanych przez marszałków spraw, zobowiązując wojewodów m.in. do przekazywania comiesięcznych sprawozdań. Wprowadzono również szczegółowy monitoring spraw dotyczących koordynacji w formie zautomatyzowanego przekazywania danych za pomocą systemów informatycznych i Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: CAS). W przypadku stwierdzenia niewystarczającej efektywności w wydawaniu decyzji z zakresu świadczenia wychowawczego objętego kszs, zwracano się do wojewodów o podjęcie działań celem zwiększenia wydajności oraz zniwelowania zaległości.

**Bieżące monitorowanie
realizacji świadczenia
wychowawczego
przez wojewodów**

W wyniku ustaleń dokonanych na Konwencie Wojewodów z 20 kwietnia 2018 r., wojewodowie opracowali programy naprawcze zawierające założenia i propozycje wdrożenia działań usprawniających funkcjonowanie wydziałów odpowiadających za realizację zadań z zakresu kszs. W kolejnych latach programy naprawcze były przez wojewodów aktualizowane, w celu skorygowania przewidywanych terminów usunięcia zaległości w załatwianiu spraw przejętych od marszałków województw oraz wniosków które wpłynęły po 1 stycznia 2018 r. Na koniec czerwca 2021 r. w czterech województwach nie zostały załatwione wszystkie sprawy zaległe przekazane przez marszałka województwa, przy czym w przypadku jednego urzędu wojewódzkiego przewidywany ostateczny termin rozpatrzenia zaległych wniosków określono na koniec grudnia 2021 r. [str. 35–37]

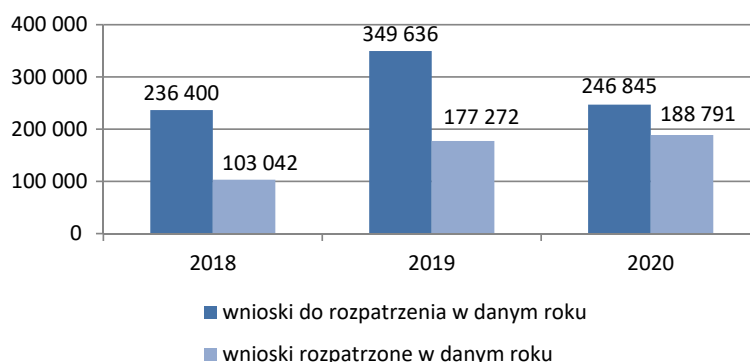
²⁰ Od 2019 r. Minister przejął również zadania związane z wydawaniem postanowień jako organ II instancji w sprawach ponaśleń, o których mowa w art. 37 Kpa.

Zaległości urzędów wojewódzkich w rozpatrywaniu wniosków

Wprowadzenie stałego monitoringu realizacji świadczeń 500+ przez wojewodów nie doprowadziło do zniwelowania zaległości w załatwianiu spraw, o czym świadczy skala nierozpatrzonych wniosków. Na koniec 30 czerwca 2021 r., 99% spraw przejętych od marszałków województw zostało załatwionych, lecz pozostawało do rozpatrzenia 50 275 zaległych wniosków, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich po 1 stycznia 2018 r. oraz 50% złożonych nowych wniosków o ustalenie świadczenia 500+ za okres świadczeniowy 2021/2022. [str. 37–38]

Wykres nr 1

Skala wpływających i rozpatrzonych wniosków, w latach 2018–2020



Źródło: dane Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Należyte przygotowanie wojewodów do realizacji zadań przejętych od marszałków

W ramach przygotowań do przejęcia nowych zadań, w objętych kontrolą 10 urzędach wojewódzkich wojewodowie zapewnili właściwe przygotowanie do realizacji przejętych od marszałków zadań, wdrażając w tym celu odpowiednie rozwiązania organizacyjne. Przyjęta w urzędach struktura oraz podział pracy komórek odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji, były dostosowane do realizowanych zadań. Dokumentację spraw dotyczących świadczenia wychowawczego marszałkowie województw przekazali wojewodom terminowo i na podstawie wymaganych protokołów zdawczo-odbiorczych. [str. 39]

Problemy związane z przejęciem spraw

Przejęcie spraw nie zawsze odbywało się bezproblemowo. Objęci kontrolą wojewodowie przejęli do realizacji od marszałków województw łącznie 78 481 spraw z zakresu świadczenia wychowawczego objętych kszs, w tym 53 413 (68,1%) w stosunku do których marszałkowie nie podjęli żadnych czynności przed dniem 1 stycznia 2018 r. Ponadto skontrolowani wojewodowie przejęli z urzędów marszałkowskich łącznie 248 pracowników wykonujących zadania dotyczące świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych, realizowanych w związku z koordynacją. Jednak prawie 8,5% z nich nie podjęło pracy w związku z przebywaniem na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych, a także na zwolnieniach lekarskich, co nie sprzyjało efektywnej realizacji zadań w ich początkowej fazie. Braki kadrowe na początku 2018 r. oraz problemy z obsadzaniem wolnych etatów, a także relatywnie niskie płace zasadnicze powodowały, że nie wszyscy pracownicy realizujący zadania u marszałków przeszli do urzędów wojewódzkich, a część osób, które podjęły zatrudnienie, po kilku

miesiącach rezygnowała z pracy. Pomimo realizowanych naborów, nowych pracowników również trudno było zatrzymać, z uwagi na zbyt duże obciążenie pracą i zachowania klientów, sfrustrowanych zbyt długim oczekiwaniem na załatwienie spraw.

W sześciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich²¹ wskazano ponadto na problemy związane z: bardzo dużą liczbą spraw z zakresu świadczenia wychowawczego, w których nie podjęto żadnych czynności; często niekompletną, nieuporządkowaną i niezarejestrowaną w systemie informatycznym dokumentacją jaka została przekazana przez marszałków; brakiem znajomości tego systemu przez przejętych pracowników; brakiem wypracowanego, efektywnego systemu realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków oraz brakiem wypracowanej współpracy z gminami w zakresie przekazywania skompletowanych wniosków.

Stan zatrudnienia pracowników zajmujących się ww. zadaniami nie był adekwatny do potrzeb w tym zakresie, wynikających m.in. z liczby spraw jaka została przejęta. W urzędach było zatrudnionych znacznie mniej pracowników niż zaplanowano na ten cel etatów. Stan liczebny spraw, który często okazywał się znacznie większy niż wynikający z bilansu otwarcia, dodatkowo wymagających uporządkowania i uzupełnienia w celu dalszego procedowania oraz znaczna fluktuacja kadr przejętych od marszałków utrudniały likwidację przejętych zaległości oraz pracę urzędów nad bieżącymi wnioskami. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. zadania te realizowało, u objętych kontrolą wojewodów, ogółem 416 pracowników, spośród których tylko 40% wykonywało je wcześniej dla marszałków województw. [str. 39–44]

Nie we wszystkich urzędach terminowo i we właściwy sposób powierzono pracownikom zakres zadań, odpowiedzialności i uprawnień, jak również nie we wszystkich urzędach przygotowano stosowne opisy stanowisk pracy. W czterech urzędach zaniechano sporządzenia dla części pracowników realizujących zadania w ramach kszs zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, o których mowa w art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy ani też nie udokumentowano zapoznania z opisem stanowiska pracy, o którym mowa w zarządzeniu w sprawie stanowisk pracy. Ponadto wystąpiły przypadki udokumentowania zapoznania się z ww. dokumentami dopiero po upływie od kilku do 25 miesięcy od nawiązania z tymi osobami stosunku pracy. [str. 45–46]

Wojewodowie podejmowali szereg działań, które miały na celu zmniejszenie zaległości oraz wsparcie sukcesywnej obsługi nowych wniosków i wydawania decyzji. Podjęte w urzędach działania organizacyjne, w tym zatrudnienie dodatkowych pracowników (zwiększenie stanu zatrudnienia w 2021 r. w stosunku do roku 2018 o 63%) spowodowały wzrost liczby wydawanych rozstrzygnięć przypadających na jednego pracownika w miesiącu aż o 68,4%. [str. 47]

Powierzenie zadań, odpowiedzialności i uprawnień z naruszeniem wymogów określonych w przepisach prawa

Wzrost efektywności realizacji zadania po jego przejęciu

²¹ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie-Wielkopolskim, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

Prawidłowe wykorzystanie środków na realizację zadań z zakresu koordynacji

Na wdrożenie zadań z zakresu kszs (w tym świadczenia wychowawczego), w objętych kontrolą urzędach wojewódzkich wydatkowano w 2017 r. łącznie 5027,5 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na dostosowanie pomieszczeń biurowych i wyposażenie stanowisk pracy, w tym zakup serwerów, sprzętu komputerowego, urządzeń wielofunkcyjnych oraz migrację danych. Nabyte składniki majątkowe wykorzystywano do realizacji zadań. Na obsługę kszs, w latach 2018–2020 (do 30 czerwca), wojewodowie wydatkowali środki w łącznej kwocie 67 523,5 tys. zł, z tego: 59 421,1 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, 7878,0 tys. zł na wydatki bieżące i 214,2 tys. zł. na wydatki majątkowe. Szczegółowe badanie wydatków wykazało, że wynikały one z rzeczywistych potrzeb kontrolowanych jednostek. [str. 47]

Prawidłowe ustalanie państwa właściwego do wypłaty świadczeń

W urzędach wojewódzkich prawidłowo ustalano czy mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia, tj. zgodnie zasadami określonymi w art. 68 rozporządzenia podstawowego. Wszystkie wydane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa. [str. 51]

Częściowo skuteczne działania służące niwelowaniu zaległości

Do skontrolowanych wojewodów, poza wnioskami przejętymi z dniem 1 stycznia 2018 r. od marszałków województw w liczbie 78 481, w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 348 693 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. wojewodowie rozpatrzyli łącznie 361 061 wniosków, w tym 76 666 przejętych od marszałków. Podejmowali działania zmierzające do załatwienia spraw przejętych, co w przypadku sześciu wojewodów (60%) nastąpiło do końca 31 grudnia 2020 r. Nie zawsze jednak działania te były skuteczne. Czterech wojewodów nie rozpatrzyło wszystkich tych spraw do 30 czerwca 2021 r. Przy rozpatrywaniu spraw zaległych wojewodowie jednocześnie nie rozpatrywali na bieżąco wszystkich wpływających do nich, nowych wniosków. Zaległości te dotyczyły wszystkich województw i według stanu na koniec 2020 r. w przypadku ośmiu stanowiły od 7,4% do 69,9% liczby spraw przejętych od poszczególnych marszałków, a w przypadku dwóch województw 105,6% i 109,7% – takich spraw. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. łączna liczba nierozpatrzonych wniosków w skontrolowanych urzędach wynosiła 61 151, co stanowiło 77,9% liczby spraw przejętych. [str. 49–51]

Trudności z terminowym rozpatrywaniem wniosków przez wojewodów

W dziewięciu urzędach wojewódzkich wystąpiły nieprawidłowości dotyczące terminowego rozpatrywania spraw. Ponad 53% wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego rozpatrzonych zostało po dwumiesięcznym terminie dla spraw szczególnie skomplikowanych, określonym w art. 35 § 3 Kpa, a prawie 3% takich wniosków, po maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 4, 5, 5b i 5c uopp. Z kolei w sześciu urzędach terminy na załatwienie tych spraw przekraczały 1,5 roku, a w skrajnych przypadkach nawet trzy lata. Wiele z tych spraw, już w momencie ich przejęcia od marszałków, było sprawami zaległymi. Pomimo przekroczenia ww. terminów wojewodowie nie informowali stron postępowania o niezakończonym w terminie. [str. 52–54]

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) skontrolowane podmioty wydały łącznie 6128 decyzji ustalających wysokość i okres za który świadczenie wychowawcze stało się nienależne oraz obowiązek jego zwrotu, na łączną kwotę 13 697,4 tys. zł²², przy czym kwota odzyskanych świadczeń wyniosła 9202,5 tys. zł, co stanowiło 67,2% nienależnie pobranych świadczeń wskazanych w decyzjach wojewodów.

Trudności z terminowym wydawaniem decyzji ustalających nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze i obowiązek jego zwrotu

W trzech urzędach (30% skontrolowanych), od 26% do 54% takich decyzji, było wydanych ze znacznym opóźnieniem, tj. od trzech miesięcy do nawet 3,5 roku w stosunku do daty uzyskania informacji będącej podstawą do wszczęcia takiego postępowania. Skutkiem takiej praktyki postępowania było m.in. zwiększenie kwoty z tytułu odsetek, jakie obciążały dłużników, z uwagi na to, że odsetki te – prawidłowo – były naliczane od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu wypłaty świadczenia wychowawczego, do dnia spłaty. Im później dłużnik dowiadywał się o konieczności zwrotu nienależnie pobranego świadczenia z tytułu ostatecznego wydania decyzji o jego ustaleniu i zwrocie, tym większe stanowiło to dla niego obciążenie. [str. 56–58]

Z kolei 18,3% zbadanych postępowań egzekucyjnych (w sześciu urzędach) prowadzonych było z nieuzasadnioną zwłoką. Upomnienia wysyłano do dłużników nawet po pół roku po dacie doręczenia decyzji dotyczącej zwrotu należności, a tytuły wykonawcze wysyłano nawet po półtora roku od doręczenia upomnienia. Ponadto w trzech urzędach stwierdzono przypadki niedochodzenia należności albo odsetek, przy czym w toku kontroli NIK zostały podjęte działania w celu ich odzyskania. Miały one jednostkowy charakter i nie wpływały na realizację nałożonych na wojewodów zadań. [str. 58–59]

Opieszale prowadzenie postępowań egzekucyjnych

W dwóch, spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, nie wysłano do dłużników zalegających ze spłatą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego żadnego upomnienia, o którym mowa w art. 15 pea. Wynikało to z błędnej interpretacji przepisów rozporządzenia w sprawie egzekucji bez doręczenia upomnienia. [str. 59–60]

Odstąpienie od obowiązku wysyłania do dłużników upomnień

Wyegzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym środki z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych nie zawsze trafiały bezpośrednio na rachunek danego wojewody. W kontrolowanych jednostkach nie stosowano jednolitej praktyki w zakresie egzekucji nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. W ośmiu z 10 skontrolowanych urzędów, w decyzjach o nienależnie pobranym świadczeniu wychowawczym, upomnieniach oraz tytułach wykonawczych wystawianych w związku z wydawanymi przez wojewodów ww. decyzjami, wskazywano rachunki bankowe organów właściwych, które wypłacały należne świadczenie, natomiast nie wskazywano rachunku bankowego wierzyciela, tj. rachunku danego wojewody. Z kolei w jednym urzędzie, w decyzjach wskazywano numery rachunków bankowych jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w upomnieniach i tytułach wykonawczych zamieszczany był numer rachunku wierzyciela, czyli wojewody. W innym z kolei urzędzie rachunek wierzyciela wskazywany był dopiero w wystawianych przez wojewodę tytułach wykonawczych. [str. 60–61]

Niejednolita praktyka urzędów dotycząca wskazywania rachunków bankowych w toku prowadzonej egzekucji należności

²² Z wyłączeniem województwa opolskiego, z którego nie przekazano danych w tym zakresie.

**Brak rzetelnej
ewidencji należności
z tytułu nienależnie
pobranych świadczeń
wychowawczych**

W księgach rachunkowych dysponentów części budżetowej oraz urzędów nie były ujmowane kwoty należności wynikające z wydawanych po 1 stycznia 2018 r. przez wojewodów decyzji w sprawach nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego objętego kszs. W ośmiu urzędach prowadzono natomiast ewidencje wspomagające, w których ujmowano dane umożliwiające ustalenie stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz status sprawy. Na podstawie takiej ewidencji prowadzony był monitoring spłat należności z ww. tytułu. Z kolei w dwóch urzędach monitoring spłat prowadzony był w systemach informatycznych.

Także w organach właściwych stosowano w tym zakresie niejednolite rozwiązania. Należności wynikające z decyzji wojewodów były ujmowane co do zasady w ewidencji księgowej organów właściwych i wykazywane w sprawozdaniach Rb-27S albo Rb-27ZZ. W niektórych jednak organach należności te nie były w ogóle ewidencjonowane, a ponadto nie w każdej jednostce ujmowane były w ewidencji księgowej dochody związane z dokonywanym potrąceniem nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego z bieżących świadczeń. [str. 61]

**Nierzetelny nadzór
nad stanem należności
w organach właściwych**

W trzech urzędach nie prowadzono rzetelnego monitoringu dokonywania przez organy właściwe potrąceń i rozliczeń wpłat dłużników, jak również nie monitorowano wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek wojewody jako dysponenta części budżetowej. Spowodowało to, że dwie gminy nie odprowadziły na rachunek bankowy urzędu dochodów uzyskanych z tytułu odzyskanych nienależnie pobranych świadczeń, z kolei w dwóch innych województwach nieprawidłowo dokonywano potrąceń nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych z innych świadczeń, nawet po upływie terminu jego przedawnienia.

W pozostałych skontrolowanych urzędach, co do zasady monitorowano spłatę nienależnie pobranych świadczeń współpracując przy tym z organami właściwymi w kraju i instytucjami innych państw, niemniej jednak tylko w jednym urzędzie wprowadzono procedury mające na celu określenie jednolitych zasad współpracy pomiędzy urzędem a organami właściwymi w zakresie trybu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Brak wypracowanych jednolitych zasad współpracy z organami właściwymi w powyższym zakresie jak również monitorowania ich spłat, w tym nierzetelne i niekompletne prowadzenie ewidencji stanu tych należności, nie sprzyjały rzetelnemu sprawowaniu nadzoru nad ich egzekucją. Przyczyniło się to do tego, że w czterech urzędach wystąpiły rozbieżności pomiędzy stanem zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wykazywanym w urzędach wojewódzkich, a danymi jakie posiadały organy właściwe. Brak ww. monitorowania nie sprzyjał prawidłowemu sprawowaniu nadzoru, który w świetle treści art. 175 ust. 1 pkt 3 ufp wojewoda sprawuje m.in. nad realizacją zadań finansowanych z budżetu państwa. [str. 61–62]

**Udzielanie ulg w spłacie
nienależnie pobranych
świadczeń wychowawczych**

Szczegółową kontrolą objęto 203 postępowania administracyjne w sprawie udzielenia ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. Udzielanie tych ulg następowało przez osoby uprawnione, na wniosek stron

wobec których wojewoda wydał decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, a wnioski wraz z załączoną dokumentacją w większości przypadków zweryfikowano rzetelnie, wydając w tych sprawach stosowne decyzje. Najistotniejsze nieprawidłowości wystąpiły w czterech urzędach, w których 35% ulg udzielono pomimo braku rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia tych postępowań z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 1 i 3 Kpa, a w niektórych przypadkach również odstąpiono od obowiązku zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie, o którym mowa w art. 36 Kpa. Aż 57% postępowań w sprawie udzielenia ulg trwało w kontrolowanych urzędach od 70 do 925 dni. [str. 63]

Brak przepisów w uopp regulujących szczegółowe zasady udzielania ulg spowodował, m.in. że do ich udzielania tj.: rozłożenia na raty, odroczenia terminu spłaty, umorzenia należności (lub odsetek) w kontrolowanych urzędach nie stosowano albo wybiórczo stosowano przepisy Ordynacji podatkowej.

Odstąpienie
od stosowania przepisów
Ordynacji podatkowej
przy udzielaniu ulg

W treści ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci znajdują się dwa wyraźne odesłania, dotyczące stosowania przepisów Kpa i ufp, wraz z precyzyjnie określonymi wyjątkami (odpowiednio art. 28 ust. 1 i 2 oraz 29 ust. 2 i 8). Brak jest jednocześnie bezpośredniego odesłania do przepisów Ordynacji podatkowej, z tym że jej przepisy znajdują zastosowanie na mocy odesłania zawartego w przepisach ufp. Nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze stanowi bowiem niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 ufp. W związku z tym, zgodnie z art. 67 ust. 1 ufp, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych przepisami ufp stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Ta dwuetapowa, pośrednia konstrukcja od lat generuje problemy interpretacyjne, na co wskazywały wyniki analizy przedkontrolnej i co w pełnej rozciągłości potwierdziły ustalenia dokonane już w toku niniejszej kontroli, opisane w punkcie poprzednim. W części kontrolowanych jednostek oraz organów właściwych nie dostrzegano ww. dwuetapowego odesłania, wskazując na jasny, zamknięty katalog wyraźnych odesłań ujętych w art. 28 i 29 uopp. W innych, stosowano jedynie niektóre przepisy Ordynacji podatkowej, nie zawsze zresztą konsekwentnie. Opisaną sytuację nie dotyczyły kolejne ustawy zmieniające uopp. Co prawda w art. 1 pkt 26 ustawy zmieniającej z września 2021 r. przewidziano – od 1 stycznia 2022 r. – odpowiednie stosowanie art. 84 ust. 8a–8e ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych²³, jednak nie rozwiązuje to np. problemu stosowania albo niestosowania opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 57 Ordynacji podatkowej oraz – przede wszystkim – stosowania przepisów dotychczasowych do spraw z wniosków uprawnionych jakie wpłyną za okres do 31 maja 2022 r. (art. 17 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z września 2021 r.), których rozpatrywanie, jak wskazują ustalenia przedmiotowej kontroli, może potrwać nawet kilka lat. Mając na uwadze, że przyjęcie określonej interpretacji wskazanych zagadnień przez kontrolowane jednostki ma wpływ

²³ Dz. U. 2021 r. poz. 423, ze zm.

nie tylko na rozliczenia finansowe między organami administracji, ale także oddziałuje na sytuację podmiotów administrowanych, koniecznym wydaje się ostateczne rozwiązanie opisanego problemu, poprzez jednoznaczne ujęcie, już w treści ustawy o pomocy państwa – analogicznie do rozwiązań przewidzianych w jej art. 28 ust. 1 i 2 oraz 29 ust. 2 i 8 – kwestii stosowania przepisów Ordynacji podatkowej i zakresu w jakim ma to mieć miejsce, przy uwzględnieniu treści regulacji wchodzących w życie z początkiem 2022 r. [str. 64]

Monitorowanie realizacji świadczenia wychowawczego

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przy wykorzystaniu Centralnej Aplikacji Statystycznej. Prowadzono również miesięczny monitoring spraw w systemie dziedzinowym, w tym niezadowolonych wniosków i wydanych rozstrzygnięć w związku z kszs. [str. 64]

Rzetelne wypełnianie obowiązków sprawozdawczych z realizacji świadczenia 500+, objętego kszs

Skontrolowani wojewodowie egzekwowali od organów właściwych przekazywanie sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego oraz analizowali dane w nich zawarte. Ze zbadanych sprawozdań, 99% z nich sporządzano w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z 2017 i 2019 r. Nieterminowe przekazanie 1% sprawozdań nie wpłynęło na rzetelną realizację zadań z kszs.

Wojewodowie wywiązywali się z obowiązku sporządzania i przekazywania do MRiPS zbiorczych miesięcznych sprawozdań: rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego i z wykonywania przez wojewodę zadań z zakresu kszs. Ze zbadanych sprawozdań, 97% z nich przekazywano do MRiPS w terminach określonych w ww. rozporządzeniach a nieterminowe przekazywanie pozostałych nie wpłynęło na rzetelną realizację zadań z kszs. [str. 64–65]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie wyników przedmiotowej kontroli wnosi o:

1. Zainicjowanie działań legislacyjnych w celu określenia w treści ustawy o pomocy państwa, czy w kwestiach w niej nieuregulowanych znajdują zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej, a jeśli tak, to w jaki zakresie. **Minister Rodziny i Polityki Społecznej**
2. Dokonać wyjaśnień o charakterze interpretacyjnym obowiązujących przepisów prawnych regulujących sferę sprawozdawczości budżetowej w sposób zapewniający jednolite stosowanie²⁴ zasad ewidencjonowania nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych objętych koordynacją i odpowiedniego wykazywania zdarzeń z tym związanych w sprawozdaniach budżetowych urzędów wojewódzkich, urzędów gmin lub gminnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. **Minister Finansów**

²⁴ W rozumieniu § 27 ust. 1 pkt 6 lit. a zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF z 2020 r. poz. 80, ze zm.).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie i realizacja zadań Ministra z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, w latach 2018–2021 (I półroczu) podejmowała działania organizacyjne, informatyczne i legislacyjne mające na celu wprowadzenia rozwiązań usprawniających realizację kszs. Zapewniono środki finansowe oraz wsparcie merytoryczne dla wdrożenia ww. zadań w związku z ich przejęciem przez wojewodów od marszałków województw, co skutkowało stopniową likwidacją powstałych wcześniej zaległości. Aktywnie współpracowano z organami właściwymi i wojewodami, udzielając im niezbędnego wsparcia. Należycie w Ministerstwie wykonywano zadania instytucji łącznikowej i władzy właściwej, podejmując skuteczne interwencje w instytucjach łącznikowych innych państw. Sprawnie przystąpiono do elektronicznej wymiany informacji w ramach systemu EESSI, co przyczyniło się do skrócenia i uproszczenia procedur postępowania oraz szybszego rozpoznawania wniosków dotyczących ustalenia prawa do świadczenia 500+ objętego kszs. Podjęte działania jednakże nie doprowadziły do skutecznego zniwelowania opóźnień w załatwianiu spraw, umożliwiając jedynie usunięcie zaległości w sprawach przejętych od marszałków województw.

Realizacja kszs
po wprowadzeniu
Programu „Rodzina 500+”

Wprowadzenie programu „Rodzina 500+” w 2016 r. skutkowało nałożeniem na marszałków województw zadania zleconego, związanego z realizacją świadczenia wychowawczego w przypadkach, w których miały zastosowanie przepisy o kszs, powodując istotny wzrost spraw z tego zakresu. W latach 2016–2017 wpłynęło do ROPS dodatkowo 318 696 spraw z zakresu realizacji świadczenia 500+ objętych kszs, co wiązało się ze zwiększeniem o 60% liczby nowych spraw prowadzonych wobec rodzin, które wcześniej nie ubiegały się o żadne świadczenia w ramach kszs w stosunku do dotąd prowadzonych. W efekcie tego, już po okresie półrocznej realizacji zadania przez marszałków województw powstały opóźnienia w ROPS w rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego. W październiku 2016 r. w Ministerstwie zidentyfikowano realne zagrożenia dla wykonywania zadania zleconego wynikające z powstania zaległości związanych z rozpatrywaniem wniosków o świadczenie 500+, ze względu na opóźnienie w zabezpieczeniu wystarczających środków finansowych w 2016 r. oraz planowane ograniczenie ich w roku następnym. Sygnalizowano, że mogło to spowodować wydłużenie terminów udzielania odpowiedzi na zapytania otrzymywane z instytucji zagranicznych oraz skargi obywateli na działalność ROPS.

Przyczyny opóźnień
w rozpatrywaniu
spraw w ROPS

Z przeprowadzonych przez wojewodów w 2017 r. kontroli doraźnych z realizacji zadań objętych kszs w ROPS wynikało, że według stanu na 1 czerwca 2017 r. załatwiono tylko 60,5% spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego²⁵. Spośród 41 314 nierozpatrzo-

²⁵ Na ogólną liczbę 104 574 wniosków, jakie w okresie 1 stycznia 2016 do 1 czerwca 2017 r. wpłynęły do ROPS.

nych na ww. dzień wniosków, 40,6% stanowiły wnioski oczekujące na rozpatrzenie od sześciu do 12 miesięcy, a w 17,5% – ponad rok. Na powstałe w ROPS zaległości w załatwianiu spraw – według ustaleń tych kontroli – wpłynęły w głównej mierze takie czynniki jak: niekompletność wniosków przekazywanych przez organy właściwe, niedostateczna liczba pracowników realizujących to zadanie i nadmierne ich obciążenie w stosunku do liczby wpływających spraw, niedofinansowanie zadania oraz zbyt późne przekazanie środków na jego realizację w 2016 r. Wskazywano także na długi okres oczekiwania na odpowiedzi z instytucji zagranicznych oraz absorbujący pracowników proces wyjaśniania kwestii prawnych i sposobu prawidłowego wypełniania dokumentów.

Przegląd systemów wsparcia rodzin przyjęty przez Radę Ministrów 4 kwietnia 2017 r. zawierał ocenę i propozycje zmian w polityce rodzinnej. Zaproponowano m.in. zmiany w organizacji sposobu rozpatrywania spraw z zakresu kszs, ze względu na bardzo duże opóźnienia w realizacji wniosków o świadczenia wychowawcze przez marszałków województw w tych sprawach. Na koniec 2016 r., spośród 57,4 tys. wniosków o świadczenie 500+ oczekujących na rozpatrzenie, aż 70% dotyczyło koordynacji, tj. podlegało rozpatrzeniu przez marszałków województw.

Rekomendacje wynikające z przeglądu systemów wsparcia rodzin zostały uwzględnione w ustawie zmieniającej z 2017 r., która wprowadzała m.in. zmiany w organizacji sposobu rozpatrywania spraw 500+ w ramach kszs, przekazując te zadania²⁶ do realizacji wojewodom. Zmiany te miały zapewnić lepszą organizację rozpatrywania spraw o świadczenia wychowawcze, w których miały zastosowanie przepisy o kszs i wpłynąć na ich terminowe załatwianie.

W latach 2016–2017 na realizację zadań z zakresu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych i wychowawczego objętego kszs przekazano samorządom województw z budżetu państwa dotacje celowe w łącznej wysokości 62 199,5 tys. zł, z czego w 2016 r. – 29 126,7 tys. zł a w 2017 r. – 33 072,8 tys. zł. Po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+”, w połowie 2016 r., przyznano samorządom województw środki w wysokości 4299,6 tys. zł na wykonywanie tego zadania pochodzące z przeniesienia planowanych środków, przeznaczonych m.in. na realizowane świadczenia rodzinne i inne zadania z zakresu pomocy społecznej. Nie zapewniało to środków adekwatnych do potrzeb, na co wskazywał Konwent Marszałków Województw RP w stanowiskach skierowanych do Ministra w 2016 r. Zasygnalizowano w nich problemy i zagrożenia dla terminowości załatwiania spraw z zakresu świadczenia 500+, objętego kszs ze względu na brak odpowiednich środków finansowych pozwalających na dostosowanie organizacyjne ROPS realizujących zadanie, do zwiększonych potrzeb. W efekcie tego, w 2016 r. uruchomiono dodatkowe środki z rezerwy celowej w łącznej wysokości 2348,5 tys. zł, które przekazano samorządom województw. Tym samym, na realizację zadań z zakresu koordynacji w 2016 r. zapewniono środki o 18,4% wyższe w porównaniu do środków przyznanych

Przegląd systemów
wsparcia rodzin

Finansowanie realizacji
zadań z zakresu kszs
w latach 2016–2017

²⁶ Z dniem 1 stycznia 2018 r.

na kszs w 2015 r. Natomiast w 2017 r. wprowadzono nowy systemu finansowania zadania z tytułu obsługi świadczeń wychowawczych przez marszałków województw, uzależniając wysokość dotacji dla wszystkich samorządów województw od liczby spraw faktycznie załatwianych, pomnożonej przez stawkę 140 zł za załatwienie jednej sprawy. W efekcie tego, w 2017 r. przekazano samorządom województw dotacje celowe w wysokości 33 072,8 tys. zł, tj. o 13,5% wyższe niż w roku 2016 r. Pomimo wyższych środków przyznanych na wykonywanie tego zadania i zwiększonej liczby rozpatrzonych w 2017 r. w ROPS wniosków z tego tytułu (106 653, tj. o 42% więcej niż w 2016 r.), działania te nie przełożyły się na zniwelowanie opóźnień i zaległości w rozpatrywaniu spraw z zakresu świadczenia 500+ objętego kszs przez marszałków województw.

Stan nierozpatrzonych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia 500+ przejętych od marszałków województw

Na koniec 2017 r. spośród przekazanych do ROPS spraw z zakresu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego 52,5% załatwiono a 47,5% wniosków o ustalenie tego prawa pozostawało do rozpatrzenia. W związku z przejściem z dniem 1 stycznia 2018 r. przez wojewodów zadań z zakresu kszs, przekazano do urzędów wojewódzkich do realizacji łącznie 230 633 spraw, z czego 115 976 z zakresu świadczenia 500+. Ponadto przekazano również 34 021 spraw zainicjowanych przez właściwe instytucje zagraniczne. Z przekazanych przez marszałka województwa do realizacji województwie wniosków i spraw w 42,7% postępowania administracyjne zostały wszczęte przez marszałków. Natomiast w 57,3% spraw marszałkowie województw nie podjęli żadnych czynności, przy czym największy udział procentowy tych spraw dotyczył samorządów województw: opolskiego (100% wszystkich spraw), lubuskiego (85,4%), zachodniopomorskiego (83,8%) oraz mazowieckiego (80%).

Wsparcie merytoryczne dla sprawnego wdrożenia zadań w zakresie kszs przez wojewodów

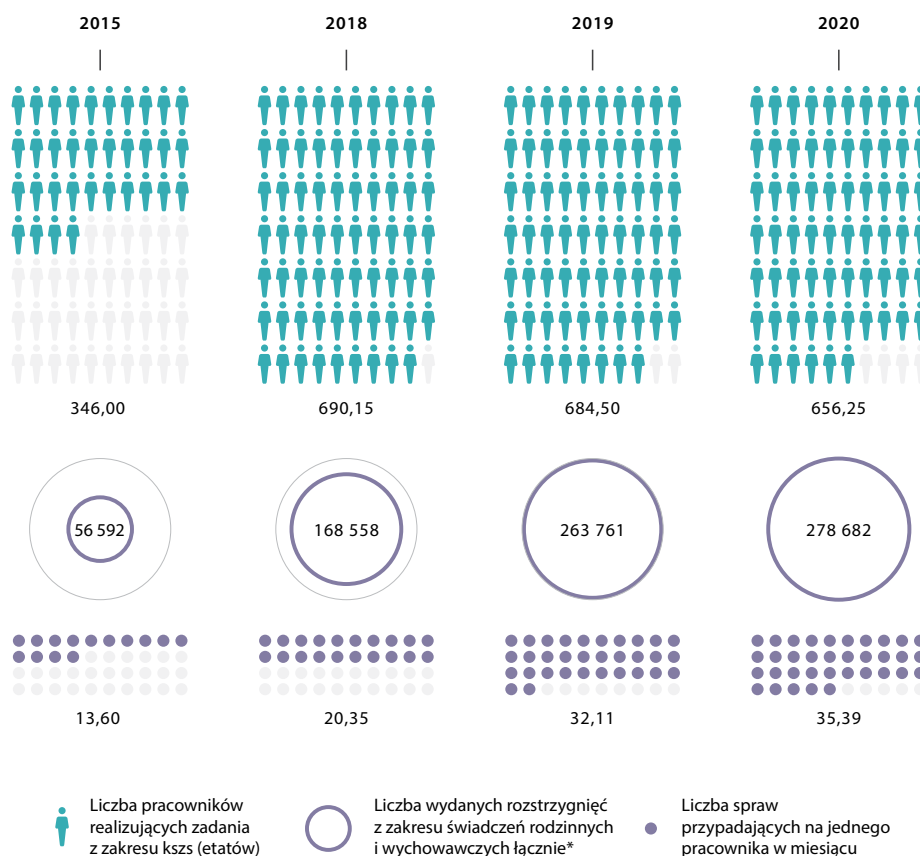
W ramach przejęcia zadań w obsłudze spraw z zakresu kszs w urzędach wojewódzkich zostało zatrudnionych 472 pracowników według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r., w tym 437 z ROPS, z których 51,7% posiadało ponaddwuletnie doświadczenie przy realizacji kszs. W 2018 r. wzrosło zatrudnienie w urzędach wojewódzkich w komórkach realizujących zadania związane z koordynacją, o 99% w porównaniu do roku 2015²⁷ i wyniosło 690,2 etatów. W kolejnych latach stan zatrudnienia ulegał corocznemu zmniejszeniu (684,5 etatów w 2019 r. do 656,3 etatów w 2020 r.). Zwiększyła się przy tym wydajność w rozpatrywaniu spraw, co skutkowało tym, że przy sukcesywnym wzroście liczby wydawanych rozstrzygnięć, liczba załatwionych spraw przypadających na jednego pracownika w miesiącu wzrosła z 20,4 w 2018 r. do 35,4 w 2020 r., tj. aż o 73,5%.

²⁷ Decyzją Ministra od 2016 r. nie zbierano za pomocą sprawozdań danych o kosztach obsługi zadania, w tym o liczbie osób realizujących zadania dotyczące kszs.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba zaplanowanych etatów pracowników realizujących zadania z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz liczba wydanych przez tych pracowników rozstrzygnięć



* w 2015 roku realizowane były jedynie świadczenia rodzinne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

W latach 2018–2021 (I półrocze) Minister zapewnił wojewodom odpowiednie wsparcie merytoryczne. W ramach tego wsparcia w MRiPS oraz w urzędach wojewódzkich zorganizowano szereg szkoleń merytorycznych dla pracowników urzędów wojewódzkich wykonujących zadanie dotyczące kszs, z tego pierwsze szkolenie odbyło się jeszcze przed przejęciem realizacji zadania przez wojewodów. Ponadto w celu usprawnienia współpracy pomiędzy wojewodami a organami właściwymi w zakresie kszs oraz przyspieszenia realizacji spraw przekazanych wojewodom, w Ministerstwie przeprowadzono również szkolenie dla pracowników urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej w zakresie doskonalenia współpracy wojewodów i organów właściwych. Opracowano również szczególne zasady takiej współpracy służące ulepszeniu wymiany informacji pomiędzy urzędami gminy a urzędami wojewódzkimi.

W latach 2018–2021 (I półrocze) sukcesywnie wzrastały środki przeznaczone dla wojewodów na realizację zadań z zakresu kszs, z 40 178,0 zł w 2018 r. do 55 707,0 zł w 2020 r. Planowano te środki w ustawie budżeto-

Wsparcie finansowe przyznane wojewodom na wdrożenie i obsługę zadania z zakresu kszs

wej na dany rok²⁸ oraz w rezerwach celowych z przeznaczeniem na wzmocnienie kadrowe w urzędach wojewódzkich i wprowadzenie systemów motywacyjnych, określonych w programach naprawczych sporządzonych przez wojewodów. W ramach środków z rezerw celowych (10 000 tys. zł w latach 2018–2019) utworzono dodatkowe etaty w urzędach wojewódzkich w celu likwidacji zaległości w rozpatrywaniu spraw. W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2019 r. przepisów ustawy zmieniającej z 2019 r., odpowiadając na zapotrzebowanie zgłoszone przez wojewodów w związku ze zwiększoną ilością wniosków o świadczenie wychowawcze, przeznaczono dodatkowe środki z rezerwy celowej w kwocie 6166,4 tys. zł na realizację zadań z zakresu kszs, w tym na wynagrodzenia bezosobowe. W latach 2018–2019 nastąpił wzrost liczby etatów w urzędach wojewódzkich, z 495 do 682 (o 37%), co przełożyło się na zwiększenie liczby wydawanych rozstrzygnięć. W 2018 i 2019 r. wydano odpowiednio 103,0 tys. i 140,5 tys. rozstrzygnięć w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w związku z kszs i w porównaniu do 2017 r. nastąpił wzrost odpowiednio o 102% i 174%. Odnotowano też spadek kosztu wydania decyzji, gdyż w 2016 r. i 2017 r. ten średni koszt wyniósł odpowiednio 415 zł i 358 zł, a w latach 2018 i 2019 – odpowiednio 231 zł i 188 zł. Z kolei w 2021 r. środki z rezerwy celowej w wysokości 5000,0 tys. zł zaplanowano na zabezpieczenie ewentualnych niedoborów, z przeznaczeniem na wydatki bieżące, w tym na sfinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnianych w ramach umów zlecenia²⁹. Wynikało to z konieczności zapewnienia wsparcia kadrowego w urzędach wojewódzkich w związku z liczbą nierozpatrzonych wniosków dotyczących poprzednich okresów zasiłkowych oraz wniosków bieżących. Z tego tytułu w I półroczu 2021 r. uruchomiono środki z rezerwy celowej w wysokości 2831,4 tys. zł.

Rejestr centralny

Rejestr centralny prowadzony w Ministerstwie na potrzeby ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs zawierał wymagane informacje, udostępniane organom właściwym i wojewodom w zakresie niezbędnym do realizacji zadań z koordynacji. W latach 2018–2021 (I półrocze) wykonano 172 159 337 wywołań usług weryfikacji danych z rejestru centralnego w obszarze świadczeń wychowawczych, z czego 6 667 188 w celu weryfikacji przez wojewodów uprawnienia do tego świadczenia (najwięcej w 2020 r. – 2 087 680) oraz 165 492 149 w celu weryfikacji ww. uprawnienia przez organy właściwe (najwięcej w 2019 r. – 55 978 411).

Ponadto w MRIPS wprowadzono techniczną możliwość realizacji usług elektronicznej wymiany informacji z rejestrami państwowymi za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, co znacznie skróciło czas potrzebny na pozyskanie informacji niezbędnych w postępowaniach prowadzonych w urzędach wojewódzkich. W badanym okresie w urzędach wojewódzkich 14 207 936 razy dokonano elektronicznej wymiany danych z rejestrów państwowych.

²⁸ Część budżetowa 85 – Budżety wojewodów.

²⁹ Ze względu na limity w zakresie wynagrodzeń osobowych, wojewodowie mogli zgłaszać jedynie potrzeby w zakresie przyznania dodatkowych środków na wynagrodzenia bezosobowe.

Minister, pełniąc rolę instytucji łącznikowej, podejmowała każdorazowo stosowne interwencje w instytucjach łącznikowych państw unijnych w związku z brakiem odpowiedzi właściwych instytucji zagranicznych w sprawach kszs. W latach 2018–2021 (I półrocze) podjęto 118 takich interwencji. Spośród skontrolowanych 20 interwencji, w 70% spraw po interwencji uzyskano odpowiedź z instytucji zagranicznych, co umożliwiło zakończenie prowadzonego postępowania i wydanie rozstrzygnięcia w zakresie uprawnienia do świadczeń 500+. W pozostałych 30% spraw nie uzyskano odpowiedzi od właściwej instytucji zagranicznej, przy czym 10% z tych spraw zostało zakończonych w oparciu o posiadany materiał dowodowy a w 20% spraw brak takiej odpowiedzi nie pozwolił na zakończenie prowadzonego postępowania.

Instytucja łącznikowa

W Ministerstwie aktywnie współpracowano z władzami właściwymi i instytucjami łącznikowymi innych państw unijnych w zakresie kszs, sporządzając rzetelnie informacje i wyjaśnienia dla potrzeb zagranicznych instytucji łącznikowych oraz dokonując ustaleń w zakresie ułatwień we wzajemnej współpracy. Ponadto podejmowano stosowne działania w reakcji na zgłaszane zastrzeżenia do współpracy z polskimi albo zagranicznymi instytucjami właściwymi.

Z dniem 2 września 2019 r. Polska, jako jeden z pierwszych krajów unijnych, przystąpiła do systemu EESSI³⁰, którego obowiązek utworzenia wynikał z rozporządzenia podstawowego. Wiązało się to z przygotowaniem i utrzymywaniem odpowiedniego oprogramowania (aplikacji), służącego do wymiany informacji i komunikacji z zagranicznymi instytucjami za pośrednictwem tzw. punktów dostępu. W tym zakresie Minister prowadziła punkt kontaktowy tzw. access point³¹ i realizowała zadania związane z jego obsługą, stosownie do wymogów art. 12 ust. 2 i 3 uopp. Na koniec I półrocza 2021 r. w ramach systemu EESSI pomiędzy instytucjami właściwymi wymieniono 297 482 SED, niezbędnych do ustalenia praw i obowiązków świadczeniobiorców. Wdrożenie tego systemu istotnie przyspieszyło obieg informacji pomiędzy właściwymi instytucjami zagranicznymi, przyczyniając się do skrócenia czasu oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez właściwą instytucję zagraniczną. Analiza 40 spraw dotyczących ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs wykazała bowiem, że w przypadku 10 spraw prowadzonych z wykorzystaniem elektronicznej wymiany dokumentów SED, czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi nie przekraczał dwóch–trzech miesięcy. Z kolei w przypadku 10 spraw z wykorzystaniem standardowych dokumentów przekazywanych w formie papierowej, w ramach usług realizowanych przez operatora pocztowego, czas oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez właściwą instytucję zagraniczną przekraczał trzy miesiące, sięgając nawet 15 miesięcy. W przypadku 20 spraw, gdy odpowiedzi udzielała strona polska, ww. okresy oczekiwania kształtowały się analogicznie.

Wdrożenie EESSI

³⁰ Elektronicznej wymianie danych, za pomocą standardowych dokumentów elektronicznych (SED) podlegają dane dotyczące m.in.: identyfikacji osoby, ustalenia miejsca zamieszkania, podlegania ustawodawstwu właściwemu, oraz pomocy w odzyskiwaniu należności w innym państwie członkowskim.

³¹ Jego zadaniem było wysyłanie i otrzymywanie drogą elektroniczną danych koniecznych do wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia podstawowego i wykonawczego.

Działania legislacyjne Ministra usprawniające kszs

W Ministerstwie podjęto prace legislacyjne mające przyczynić się do przyspieszenia załatwiania przez wojewodów spraw w ramach kszs. W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 28 lutego 2020 r. zamieszczono projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny. W wyniku tych prac legislacyjnych uchwalono ustawę zmieniającą z czerwca 2021 r.³², która wprowadzała szereg rozwiązań służących przyspieszeniu i uproszczeniu załatwiania przez wojewodów spraw o ustalenie praw do świadczeń w ramach kszs. Do istotnych zmian należało m.in.: wprowadzenie wyłącznie elektronicznej formy komunikacji w postępowaniach administracyjnych pomiędzy organami właściwymi a wojewodami oraz pomiędzy wojewodami a ministrem właściwym do spraw rodziny; szczegółowe uregulowanie sposobu przekazywania wniosku przez organ właściwy do wojewody, zrezygnowanie z naliczenia odsetek stronom od nienależnie pobranych świadczeń, wynikających z decyzji tymczasowych czy wprowadzenie możliwości zmiany przez wojewodów, z urzędu, decyzji odmawiających przyznania dodatku dyferencyjnego, w przypadku odmowy przyznania świadczeń za granicą lub przyznania ich w niższej wysokości.

Ponadto na mocy ww. ustawy, wprowadzono również rozwiązania wyłączające możliwość wniesienia ponagieł³³ w sprawach o świadczenie wychowawcze realizowane przez wojewodę w związku z kszs, co miało spowodować zmniejszenie liczby składanych przez strony nieuzasadnionych ponagieł lub skarg do sądów administracyjnych i w ten sposób zmniejszyć obciążenia związane z ich obsługą przez urzędy wojewódzkie.

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 21 maja 2021 r. zamieszczono projekt następnej ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. W wyniku tych prac legislacyjnych uchwalono ustawę zmieniającą z września 2021 r.³⁴, wprowadzającą szereg nowych rozwiązań w zakresie realizacji świadczenia wychowawczego, poprzez m.in. zmianę organu realizującego to świadczenie – na Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz sposobu składania wniosku – wyłącznie w drodze elektronicznej.

Ponadto przepisami ww. ustawy wprowadzono istotne rozwiązania mające przyczynić się do przyspieszenia przyznawania świadczeń dla rodzin osób migrujących, z uwagi na uniknięcie przez nie długotrwałych i pracochłonnych postępowań wyjaśniających w celu ustalenia prawa do świadczenia 500+, prowadzonych we współpracy z zagranicznymi instytucjami właściwymi. Zmiany dokonano też w instytucjonalnej obsłudze spraw o świadczenia wychowawcze objęte kszs, poprzez rozdzielenie funkcji instytucji

³² Co do zasady weszła w życie 13 lipca 2021 r.

³³ O których mowa w art. 37 Kpa.

³⁴ Co do zasady wchodzi w życie 1 stycznia 2022 r.

właściwej na dwa podmioty: ZUS³⁵ i wojewodę³⁶ oraz w zasadach wypłacania świadczenia 500+ w wysokości świadczenia w kwocie gwarantowanej³⁷ w sytuacji gdy polskie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem pierwszej kompetencji³⁸. Takie rozwiązania miały zagwarantować świadczenia dla wszystkich rodzin, w tym również pracowników migrujących, na jednakowym poziomie, powyżej minimalnego standardu wynikającego ze stosowania rozporządzeń z zakresu kszs.

W latach 2018–2021 (I półrocze) w Ministerstwie wprowadzono również rozwiązania informatyczne w celu usprawnienia procesu przyznawania świadczeń w ramach kszs. W 2018 r. został wdrożony mechanizm „Gmina-Wojewoda” umożliwiający przekazywanie danych i kopii dokumentów pomiędzy organami właściwymi a wojewodami w sposób w pełni elektroniczny. Z wykorzystaniem tego mechanizmu 343 804 razy dokonano przesłania elektronicznej korespondencji do urzędów wojewódzkich a z kolei z urzędów wojewódzkich 264 257 razy przesłano taką korespondencję do organów właściwych. Ponadto od 2020 r. w MRIPS zrealizowano szereg zmian rozwojowych usprawniających pracę w systemie dziedzinowym³⁹ jego użytkownikom z urzędów wojewódzkich. Przykładowo, wprowadzono elektroniczną (automatyczną) synchronizację adresów do korespondencji elektronicznej w ramach EESSI oraz zapewniono automatyczną selekcję spraw z wykorzystaniem usługi udostępnianej w ramach Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego („Emp@tia”), co pozwalało na szybkie wskazanie spraw do niezwłocznego rozpatrzenia oraz spraw wymagających dodatkowych ustaleń.

Między innymi na skutek ww. działań, w 2020 r. średnia liczba rozstrzygnięć wydawanych we wszystkich 16 województwach w ramach kszs w przeliczeniu na etat wzrosła aż o 71,7% w porównaniu do roku 2018, tj. roku, w którym nastąpiło przejęcie zadania od marszałków i o 8,8% w porównaniu do roku 2019. Najwyższy wzrost wydajności w 2020 r. stwierdzono w województwach mazowieckim i wielkopolskim, tj. odpowiednio o 252,8% i 213,6% w porównaniu do roku 2018. W czterech województwach wzrost ten mieścił się w przedziale od 131,1% do 154,8%, a w ośmiu województwach od 40,8% do 80,9%. Z kolei w dwóch województwach: opolskim i podlaskim nastąpił spadek liczby wydawanych rozstrzygnięć w przeliczeniu na etat odpowiednio o 53,5% i 6,1%.

**Działania Ministra
w zakresie rozwiązań
informatycznych
usprawniające kszs**

**Średnia liczba rozstrzygnięć
wydawanych w ramach kszs
na etat w latach 2018–2020**

³⁵ Do zadań, którego będzie należało przyznawanie świadczenia 500+ podlegającego koordynacji, prowadzenie postępowań krajowych i wypłacanie świadczenia.

³⁶ Do zadań, którego będzie należało prowadzenie postępowań w zakresie świadczenia wychowawczego z udziałem instytucji zagranicznych oraz w zakresie pozyskiwania świadczeń przysługujących osobom z innych państw unijnych.

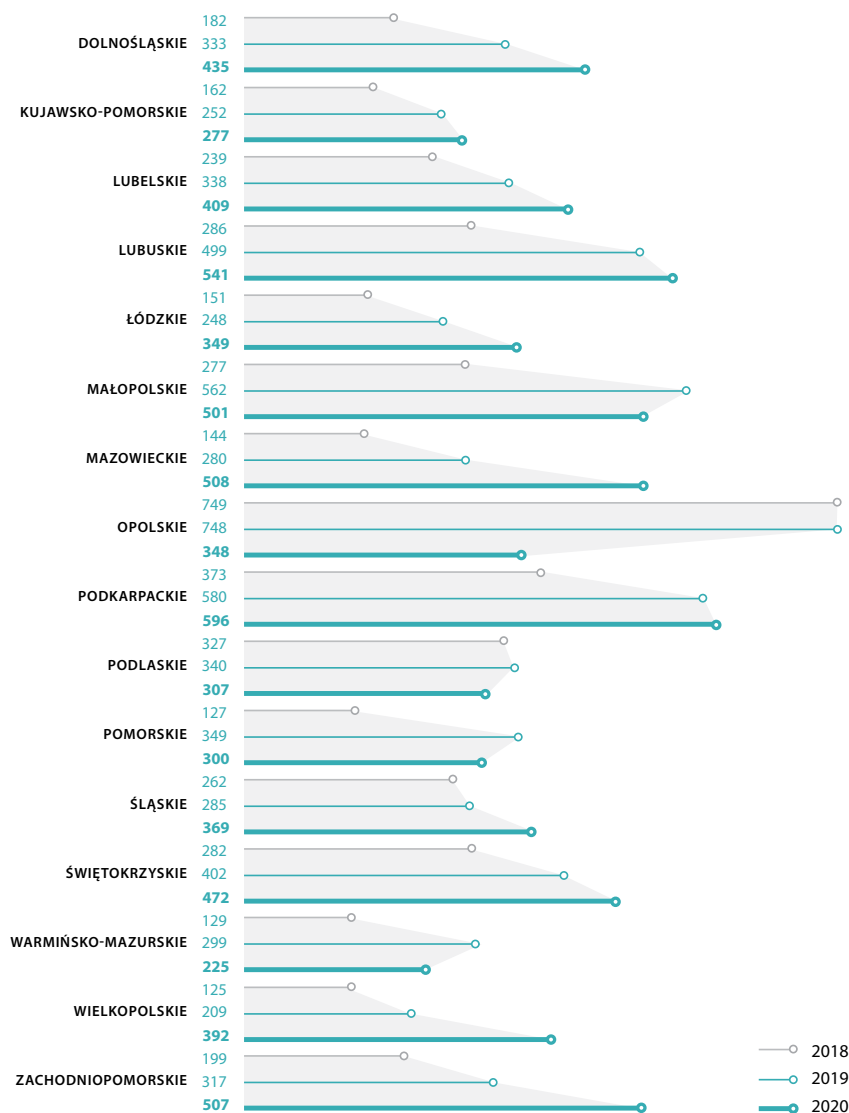
³⁷ Wynikającej z uopp.

³⁸ W wyniku zastosowania art. 68 rozporządzenia podstawowego.

³⁹ Samodzielny i niezależny system informatyczny, stworzony do świadczenia usług dla określonego obszaru danego podmiotu.

Infografika nr 3

Średnia liczba rostrzygnięć wydawanych w ramach kszs na etat w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

5.2. Nadzór merytoryczny nad realizacją przez wojewodów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego

Terminowo rozpatrywano odwołania od decyzji wojewodów w sprawach związanych z ustaleniem prawa do świadczenia 500+ a także skargi na ich działalność, co sprzyjało ochronie interesów beneficjentów tego świadczenia. Z uwagi na skalę wpływających ponagleń ujawniono przypadki ich nieterminowego rozpatrywania. Rzetelnie i na bieżąco monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przez wojewodów, systematycznie weryfikując wykonanie opracowanych przez nich programów naprawczych, mających na celu likwidację opóźnień w załatwianiu przedmiotowych spraw. Minister podejmowała rzetelne działania w reakcji na problemy dotyczące długotrwałości postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs, zgłaszane przez inne organy oraz parlamentarzystów.

W latach 2019⁴⁰–2021 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 858 odwołań od decyzji w sprawie świadczenia 500+, objętego kszs na łączną kwotę świadczeń 4410,8 tys. zł, z czego najwięcej w 2019 r. – 484 odwołań na łączną kwotę świadczeń 2831,7 tys. zł. Biorąc pod uwagę liczbę decyzji w sprawie świadczeń wychowawczych w związku z kszs, skala składanych odwołań do Ministra była marginalna (dotyczyła 0,5% wszystkich ww. decyzji w tym okresie). Spośród wniesionych odwołań w ww. okresie rozpatrzono 784 (91,4%), na łączną kwotę świadczeń 4205,6 tys. zł. Na skutek 25% odwołań (196) uchylono zaskarżoną decyzję, z czego w 67 przypadkach przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia wojewodom z uwagi na wydanie decyzji z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego. Spośród 30 postępowań odwoławczych od decyzji wojewodów w sprawie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego objętego kszs w 25 z nich sprawy załatwiono terminowo a w pozostałych poinformowano strony postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie, wyznaczając nowy termin ich załatwienia. W 12 przypadkach Minister uchyliła zaskarżone decyzje wojewodów⁴¹, przyznając jednocześnie prawo do świadczenia wychowawczego albo świadczenia w formie dodatku dyferencyjnego. Ich uchylenie wynikało m.in. z nieustalenia przez wojewodów ww. dodatku, pomimo że wartość świadczenia w kraju pierwszeństwa była niższa niż w Polsce, przy zastosowaniu właściwego kursu wymiany walut, niezbędnego dla celów ustalenia wysokości świadczeń. W kolejnych dziewięciu przypadkach Minister uchylając zaskarżone decyzje wojewodów, przekazała sprawy do ponownego rozpatrzenia w związku z niewyjaśnieniem całokształtu stanu faktycznego sprawy albo dokonaniem jego nieprawidłowej oceny. W pozostałych przypadkach Minister utrzymała w mocy zaskarżone decyzje wojewodów w sprawie odmowy przyznania świadczenia wychowawczego w formie dodatku dyferencyjnego.

Wszystkich 10 zbadanych postępowań odwoławczych od decyzji wojewodów w sprawach zwrotu nienależnie pobranego świadczenia 500+ objętego kszs, przeprowadzono terminowo. W pięciu przypadkach Minister utrzymała w mocy zaskarżone decyzje wojewodów a w pozostałych uchyliła je, przy czym w dwóch przekazała sprawy do ponownego rozpatrzenia, w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego a w trzech orzekła o ustaleniu nienależnie pobranego świadczenia, bez naliczenia odsetek z uwagi na błędne działanie organu przyznającego świadczenie, zgodnie z art. 25 ust. 3 uopp. Skala zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) decyzji Ministra wydanych w postępowaniu odwoławczym w sprawach z zakresu świadczeń wychowawczych, objętych kszs była marginalna (tj. 3,8%). Na koniec I półrocza 2021 r. WSA rozpoznał 40% skarg (12), z tego dwie zostały uwzględnione, a pozostałe 10 oddalone.

⁴⁰ Do 31 grudnia 2018 r. organami wyższego stopnia w stosunku do wojewodów, prowadzących postępowanie w sprawach 500+, objętych kszs, pozostawały samorządowe kolegia odwoławcze.

⁴¹ W sprawie odmowy przyznania świadczenia 500+ albo świadczenia wychowawczego w formie dodatku dyferencyjnego.

Znaczne obciążenie Ministra wniesionymi ponagleniami

W latach 2019⁴²–2021 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 8507 ponagieł w sprawach z wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego, z czego najwięcej w 2020 r. – 5595, a w I półroczu 2021–2154. Stanowiło to znaczne obciążenie dla funkcjonowania Ministerstwa, nieplanowane w pierwotnych założeniach przy przekazywaniu zadania wojewodom. Spośród 50 spraw prowadzonych w związku ze wniesionymi ponagleniami⁴³, w 30 (60%) uznano zasadność ponaglenia i wydano postanowienia o dopuszczeniu przez wojewodów do beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, ale bez rażącego naruszenia prawa, a w sześciu sprawach (12%) uznano ponaglenie za bezzasadne, gdyż termin do załatwienia spraw nie został przekroczony. Z 36 rozpatrzonych ponagieł w sprawach z wniosków o przyznanie świadczenia 500+ w siedmiu z nich nie dochowano terminu na rozpatrzenie ponaglenia. W pozostałych przypadkach m.in. pozostawiono ponaglenia bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia braków formalnych, albo przekazano do samorządowego kolegium odwoławczego celem rozpatrzenia według właściwości. W efekcie wniesionych ponagieł wytworzyła się w urzędach wojewódzkich praktyka postępowania polegająca na podejmowaniu niezwłocznie czynności zmierzających do rozpatrzenia wniosków w sprawie ustalenia prawa do świadczenia 500+. Na skutek wniesienia ponaglenia wojewodowie w 94% rozstrzygnięć w przedmiocie beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania podejmowali czynności umożliwiające zakończenie tych spraw przed wydaniem postanowień o zasadności ponaglenia. Z 34 tych spraw w 82% wydano decyzję albo informację rozstrzygającą uprawnienie do świadczenia 500+ a w pozostałych 18% spraw przekazano wnioski do zagranicznej instytucji właściwej w związku z ustaleniem, że zastosowanie mają przepisy o kszs.

Skargi na działalność wojewodów rozpatrywane przez Ministra

W latach 2019–2021 (I półrocze) do Ministra wniesiono 429 skarg na działalność wojewodów w zakresie realizacji świadczeń wychowawczych w związku z kszs. Zbadane 20 skarg rozpatrzono terminowo, z należytą starannością. Powodem ich wniesienia – zdaniem składających skargi – było przewlekłe załatwianie spraw oraz nienależyte wykonywanie zadań przez pracowników urzędów wojewódzkich. W wyniku działań Ministra w trybie nadzoru – analogicznie jak w przypadku wniesionych ponagieł – w 11 sprawach (55%) wojewodowie na skutek złożonych skarg wydali decyzję albo informację rozstrzygającą uprawnienie do świadczeń a w trzech sprawach podjęto czynności zmierzające do rozpatrzenia wniosków w sprawie przyznania świadczenia. W pozostałych sprawach wnioski o ustalenie prawa do świadczeń nie zostały rozpatrzone a powodem wydłużonego okresu oczekiwania na wydanie decyzji była konieczność załatwiania spraw według kolejności przyjętej w danym urzędzie wojewódzkim. W tych sprawach wojewodowie zobowiązali się do podjęcia działań mających przyczynić się do efektywniejszej pracy i skrócenia czasu oczekiwania na załatwienie spraw.

⁴² Od 2019 r. Minister przejęła również zadania związane z wydawaniem postanowień jako organ II instancji w sprawach ponagieł, o których mowa w art. 37 Kpa.

⁴³ Dotyczyły sześciu urzędów w województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim, śląskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim.

W latach 2018–2021 (I półrocze) Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w wystąpieniach do Ministra wskazywali na problemy związane z długotrwałymi postępowaniami w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, objętego kszs, wnosząc o podjęcie stosownych działań, zmierzających do usprawnienia trybu wypłaty tych świadczeń. W zgłoszeniach wpływających do Biura RPD i RPO wskazywano na przewlekłość postępowań oraz trudności w uzyskaniu informacji z urzędów wojewódzkich o terminie rozpoznania wniosku i etapie prowadzonego postępowania. Z analiz interwencji zarówno RPD i RPO w sprawach indywidualnych, wynikało, że wojewodowie nie nadążają rozpatrywać spraw, które zostały przekazane od marszałków województw i nie są w stanie podać przewidywanego terminu wydania decyzji – co było spowodowane brakami kadrowymi – a przejęcie przez wojewodów zadania obliczone na poprawę sprawności prowadzonych postępowań nie rozwiązało trudnej sytuacji.

Problemy sygnalizowane przez inne organy i instytucje

W odpowiedzi na wystąpienia ww. organów, Minister poinformowała o przedsięwzięciach podjętych w celu usunięcia tych zaległości w rozpatrywaniu spraw oraz o podejmowanych na bieżąco działaniach zaradczych (w tym informatycznych), mających na celu dalsze podnoszenie efektywności realizacji zadania przez wojewodów. Minister w ramach bieżącego monitoringu kierowała do wojewodów zalecenia o konieczności skutecznego i rzetelnego informowania obywateli o stanie ich spraw oraz o możliwości ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń przez wojewodę, zwłaszcza w sytuacjach, gdy opóźnienie wynikało z konieczności oczekiwania na stanowisko instytucji zagranicznych.

Do Ministerstwa kierowano również liczne interwencje senatorskie i poselskie, dotyczące przewlekłości indywidualnych postępowań o ustalenie prawa do świadczenia 500+ objętego kszs. We wszystkich przypadkach których dotyczyły interwencje podjęto działania mające na celu wyjaśnienie stanu poszczególnych postępowań.

Wraz z przejęciem zadania przez wojewodów, w Ministerstwie wprowadzono od stycznia 2018 r. bieżący monitoring postępów w realizacji przekazanych przez marszałków spraw, weryfikując jednocześnie otrzymane dane. Urzędy wojewódzkie przekazywały comiesięczne sprawozdania zawierające informacje w zakresie przejętych spraw i wniosków, które wpłynęły do wojewody w danym miesiącu kalendarzowym a także o liczbie wydanych decyzji, w tym dotyczących kszs. Dodatkowo, przekazywano do Ministerstwa cotygodniowe informacje statystyczne w zakresie liczby decyzji dotyczących wyłącznie kszs. W maju 2018 r. wprowadzono również szczegółowy monitoring spraw z zakresu kszs w formie zautomatyzowanego przekazywania danych za pomocą systemów dziedzinowych i CAS. W wyniku prowadzonego stałego monitoringu realizacji spraw przejętych od marszałków województw – w wypadku uznania niewystarczającej efektywności wydawania decyzji z zakresu świadczenia wychowawczego – zwracano się do wojewodów o podjęcie działań celem jak najszybszego polepszenia sytuacji i efektywności wykonywanego zadania oraz zniwelowania zaległości. Przykładowo w ramach na bieżąco prowadzonego monitoringu realizacji zadania przez Ministerstwo:

Monitoring realizacji przez wojewodów świadczenia 500+, objętego kszs

- w odniesieniu do realizacji spraw przejętych od marszałków województw w MRiPS w 2018 r. zidentyfikowano praktykę w niektórych urzędach wojewódzkich polegającą na prowadzeniu postępowań i wydawaniu decyzji w sprawach nowych, na bieżąco wpływających, zamiast w sprawach zaległych, które oczekiwały na rozstrzygnięcie. Zgodnie z wytycznymi Ministra, w pierwszej kolejności należało bowiem rozpatrywać sprawy zaległe, o ile to możliwe ze wszystkich okresów zasiłkowych. W czerwcu 2018 r. z Ministerstwa skierowano do wojewodów zalecenia wynikające z ww. wytycznych, aby przejęte od marszałków województw wnioski rozpatrywano w pierwszej kolejności, w miarę możliwości w tzw. zespołach rodzinnych – od zaległych do bieżących okresów zasiłkowych;
- zwrócono się w maju 2019 r. do wojewodów o przesłanie danych dotyczących liczby zrealizowanych i zaległych spraw z zakresu kszzs dotyczących świadczenia wychowawczego, w celu sprawdzenia stopnia realizacji zadania oraz potwierdzenia danych przekazywanych w ramach monitoringu spraw. Z analizy tych danych wynikało usunięcie zaległości w kilku kolejnych urzędach wojewódzkich. W związku z tym, do pozostałych wojewodów zwrócono się o podjęcie niezbędnych działań i zaktualizowanie planów naprawczych oraz przekazanie informacji w tym zakresie;
- w związku ze znaczną liczbą skarg i ponagień jakie wpłynęły do Ministerstwa w 2019 r. w sprawach o świadczenie wychowawcze objęte kszzs, skierowano do wojewodów zalecenia niezwłocznego podjęcia działań naprawczych oraz wyjaśnienie przyczyn powstałych nieprawidłowości, wskazując jednocześnie na uprzednio określone w programach naprawczych terminy zakończenia spraw. Podkreślono, że problemy w zakresie rozpatrywania spraw wpływają bardzo niekorzystnie na wizerunek realizacji rządowego programu Rodzina 500+ i powodują negatywny oddźwięk społeczny;
- skierowano w marcu 2021 r. do wojewodów zalecenia o konieczności natychmiastowego podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu nowych zaległości, jak i możliwie najszybszego zakończenia spraw oczekujących i bieżącego rozpatrywania wpływających wniosków, mając na uwadze rozpoczynający się z dniem 1 czerwca 2021 r. nowy okres świadczeniowy 500+. Z monitoringu spraw wynikało, że w kilku województwach dotychczas nie udało się w pełni zniwelować przejętych zaległości, a wnioski wpływające na bieżąco stanowczo zbyt długo oczekiwały na rozpatrzenie. W celu ostatecznego zlikwidowania zaległości, w Ministerstwie zadeklarowano wsparcie zarówno w kwestiach merytorycznych i związanych ze współpracą z instytucjami zagranicznymi, jak również w problemach dotyczących rozwoju systemu dziedzinowego do obsługi realizacji świadczeń.

W latach 2018–2021 (I półrocze), w Ministerstwie organizowano cykliczne spotkania z dyrektorami generalnymi urzędów wojewódzkich i dyrektorami wydziałów w tych urzędach⁴⁴, odpowiadającymi za realizację zada-

⁴⁴ Wydziały polityki społecznej albo wydziały koordynacji świadczeń społecznych.

nia kszs. Na spotkaniach omawiano kwestie zakończenia spraw przejętych od marszałków województw oraz realizacji zaległych i bieżących wniosków o świadczenia 500+, jak również zmian legislacyjnych, zaproponowanych przez wojewodów, mających na celu usprawnienie pracy. Spotkania te poświęcone były także systemom informatycznym wykorzystywanym przy realizacji przedmiotowego zadania oraz wymianie dobrych praktyk.

W wyniku ustaleń dokonanych na Konwencie Wojewodów 20 kwietnia 2018 r. wojewodowie opracowali programy naprawcze zawierające założenia i propozycje wdrożenia działań usprawniających funkcjonowanie wydziałów odpowiadających za realizację zadań z zakresu kszs, które wraz z harmonogramem działań zostały przekazane do MRiPS. Dokonana w Ministerstwie analiza przedstawiająca postępy w I półroczu 2018 r. w prowadzeniu postępowań przejętych od marszałków województw wykazała niepełną realizację zaproponowanych przez wojewodów planów naprawczych. W tym okresie zakończono 33% postępowań przejętych od marszałków województw a 67% wniosków pozostało do rozpatrzenia (76 012). W jednym tylko województwie (opolskim) sprawy przejęte od marszałka zostały załatwione do końca 2018 r., a tym samym termin wynikający z planu naprawczego został dotrzymany. W przypadku pozostałych województw, w kolejnych latach programy naprawcze były przez wojewodów aktualizowane, w celu skorygowania przewidywanych terminów usunięcia zaległości w załatwianiu przejętych spraw oraz wniosków które wpłynęły po 1 stycznia 2018 r. W związku z wielokrotnie aktualizowanymi przez wojewodów planami naprawczymi, w zakresie planowanych terminów zakończenia spraw przejętych, w maju 2021 r. sekretarz stanu w MRiPS zwróciła się do pięciu wojewodów⁴⁵ o potwierdzenie dotrzymania założonego terminu albo wskazanie ostatecznego terminu zakończenia wszystkich przejętych spraw. W pozostałych województwach do końca kwietnia 2021 r. wszystkie sprawy zaległe przekazane przez marszałków województw zostały rozpatrzone. Z czterech urzędów wojewódzkich przekazano informację o przewidywanym ostatecznym terminie rozpatrzenia zaległych wniosków – na koniec czerwca lub sierpnia a w przypadku jednego urzędu wojewódzkiego do grudnia 2021 r.⁴⁶

Według danych przekazanych z urzędów wojewódzkich, w 2020 r. wpłynęło łącznie 122 768 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia 500+, tj. o 76% mniej niż w 2019 r. W tym okresie wydano łącznie 182 056 rozstrzygnięć w sprawie świadczenia wychowawczego i w porównaniu do 2019 r. nastąpił w tym zakresie nieznaczny wzrost (o 0,3%). Z kolei ze spraw przejętych od marszałków województw na koniec 2020 r. pozostało do rozpatrzenia 3992 (3,4%), w siedmiu województwach. Biorąc pod uwagę plany naprawcze, sporządzone w siedmiu województwach, terminy zakończenia spraw (najpóźniej do końca 2020 r.) nie zostały dotrzymane, pomimo znaczącego spadku liczby spraw wpływających do urzędów wojewódzkich w 2020 r. Na koniec 2020 r., pozostawało również do rozpatrzenia 30 000 zaległych wniosków, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich

Realizacja planów
naprawczych

Stan nierozpatrzonych
wniosków z zakresu
świadczenia 500+
objętego kszs

⁴⁵ Dolnośląskiego, Małopolskiego, Pomorskiego, Wielkopolskiego i Kujawsko-Pomorskiego.

⁴⁶ Dolnośląski Urząd Wojewódzki.

po 1 stycznia 2018 r.⁴⁷, najwięcej w województwie dolnośląskim (19%), wielkopolskim (17%), pomorskim (15%) oraz śląskim (12%). Ponadto na rozpatrzenie oczekiwało 29 785 bieżących wniosków z okresu świadczeniowego 2019–2021.

Na podstawie raportów przekazywanych przez urzędy wojewódzkie ustalono, że według stanu na 30 czerwca 2021 r. ze spraw przejętych od marszałków województwa pozostało do rozpatrzenia 1181 z zakresu świadczenia wychowawczego dotyczącego kszs (1,0%), z czego najwięcej przez wojewodę: dolnośląskiego – 715 (8,7%), wielkopolskiego – 360 (3,9%) oraz kujawsko-pomorskiego – 88 spraw (1,5%). Ponadto na koniec 30 czerwca 2021 r. pozostawało do rozpatrzenia 50 275 zaległych wniosków, które wpłynęły do urzędów wojewódzkich po 1 stycznia 2018 r.⁴⁸, najwięcej w województwie dolnośląskim (21%), wielkopolskim i pomorskim (po 17%) oraz śląskim i kujawsko-pomorskim (po 10%). Natomiast w I półroczu 2021 r. do urzędów wojewódzkich wpłynęło łącznie 133 552 nowych wniosków o ustalenie świadczenia 500+ za okres świadczeniowy 2021/2022, a wydano łącznie 66 710 rozstrzygnięć (odnośnie do 50% ww. złożonych wniosków).

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

Skontrolowani wojewodowie zapewnili właściwe przygotowanie do realizacji przejętych od marszałków województwa zadań, wdrażając w tym celu odpowiednie rozwiązania organizacyjne. Przyjęta w urzędach struktura oraz organizacja pracy komórek odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, objętych koordynacją była dostosowana do realizowanych zadań. W 2018 r. stan zatrudnienia pracowników zajmujących się ww. zadaniami nie był adekwatny do potrzeb w tym zakresie. W urzędach zatrudnionych było znacznie mniej pracowników niż zaplanowano na ten cel etatów. Stan liczebny spraw, który często okazywał się znacznie większy niż wynikający z bilansu otwarcia, dodatkowo wymagający uporządkowania i uzupełnienia w celu dalszego procedowania oraz znaczna fluktuacja kadr przejętych od marszałków utrudniały likwidację przejętych zaległości oraz pracę nad bieżącymi wnioskami. Dodatkowo problemy związane z obsadzaniem wolnych etatów, dużą rotacją zatrudnionych już pracowników, a także możliwymi do zaoferowania niskimi wynagrodzeniami powodowały, że nie zawsze zadania realizowane przez te urzędy mogły być prowadzone terminowo. Ponadto z uwagi na spiętrzenie w 2018 r. tych spraw nie we wszystkich urzędach terminowo i we właściwy sposób powierzono pracownikom zakres zadań, odpowiedzialności i uprawnień, jak również nie we wszystkich urzędach przygotowano stosowne opisy stanowisk pracy.

⁴⁷ Dotyczących okresów świadczeniowych: 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019.

⁴⁸ Dotyczących okresów świadczeniowych 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, 2019/2021.

Skontrolowani wojewodowie, z dniem 1 stycznia 2018 r. przejęli od marszałków województw zadania dotyczące świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z koordynacją. Zgodnie z art. 11 ust. 1 uopp wojewoda pełni funkcję instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w kszs w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej oraz wydaje decyzje w sprawach świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z koordynacją.

W ramach przygotowań do przejęcia nowych zadań, w objętych kontrolą 10 urzędach wojewódzkich wojewodowie, działając zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r., wyznaczyli komórki organizacyjne właściwe do zadań z zakresu świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z kszs – Wydziały Polityki Społecznej⁴⁹ (dalej: WPS), Wydziały Koordynacji Świadczeń⁵⁰, Wydział Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej⁵¹ (dalej: WZ RiPS) albo Wydział Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego⁵² (dalej: WKSZS), z wyodrębnionymi w ich strukturach oddziałami. Dokumentację spraw dotyczących świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z koordynacją, marszałkowie przekazali wojewodom na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych do 5 stycznia 2018 r., tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 22 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z 2017 r.

Przejęcie spraw nie zawsze odbywało się bezproblemowo. Wojewodowie oraz dyrektorzy generalni sześciu (na 10) skontrolowanych urzędów wojewódzkich⁵³ wskazali m.in. na problemy związane z:

- bardzo dużą liczbą wniosków i spraw z zakresu świadczenia wychowawczego, w których nie podjęto żadnych czynności oraz często niekompletną, nieuporządkowaną i niezarejestrowaną w systemie dokumentacją jaka została przekazana przez marszałków województw⁵⁴;

Przekazanie zadań z zakresu świadczenia wychowawczego wojewodom

Problemy związane z przejęciem spraw

Przykłady

Dyrektor **WKSZS w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** wskazała, że przekazano dużą liczbę spraw niezatwierdzonych, w których występowały duże braki w dokumentacji i wymagały dalszego procedowania, z uwagi na ich zamknięcie przed finalnym ustaleniem uprawnienia.

⁴⁹ Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Lubelski Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku.

⁵⁰ Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy.

⁵¹ Łódzki Urząd Wojewódzki.

⁵² Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

⁵³ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

⁵⁴ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

Zastępca Dyrektora **WPS Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego** podała m.in., że przekazanie spraw od Marszałka nastąpiło w dwóch turach. Akta dotyczące jednej osoby znajdowały się w kilku różnych teczkach. Wojewodzie zostało przekazanych m.in. ponad 28 tys. zwrotnych potwierdzeń odbioru niedołączonych do spraw prowadzonych przez Marszałka (był to zbiór zwrotek z kilku lat) oraz 3158 różnego rodzaju dokumentów, niedołączonych do spraw. W toku realizacji zadania okazało się również, że liczba przejętych, niezakończonych spraw jest znacznie wyższa, niż ta, która wynikała z bilansu otwarcia. Niezakończone sprawy znajdowały się wśród spraw, przekazanych jako zakończone lub pomiędzy innymi dokumentami.

- systemem dziedzicznym Sygnity i brakiem znajomości jego obsługi przez pracowników przejętych od marszałków⁵⁵;

Przykłady

Dyrektor **WKSZS w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** wskazała, że nie był on wykorzystywany przez pracowników ROPS, co wymagało ich wielokrotnego przeszkolenia w tym zakresie.

Zastępca Dyrektora **WPS Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego** podała m.in., że nie rejestrowano na bieżąco wszystkich wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w systemie dziedzicznym Sygnity⁵⁶. Większość spraw, nawet po skompletowaniu akt nie zawierała niezbędnych danych do rozpatrzenia wniosku. System Sygnity nie był dostosowany do prowadzenia spraw z zakresu kszs i zawierał liczne błędy.

Dyrektor **WPS Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie** wskazał na brak znajomości programu dziedzicznego, z uwagi na brak szkoleń w trakcie realizacji zadania przez Marszałka Województwa Lubelskiego.

- brakiem wypracowanego efektywnego systemu realizacji zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków⁵⁷;
- brakiem wypracowanej współpracy z gminami w zakresie przekazywania skompletowanych wniosków⁵⁸;

Przykład

Dyrektor **WKSZS w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** wskazała, że nieefektywna współpraca z gminami była wynikiem m.in. słabego przygotowania merytorycznego pracowników gmin do prowadzenia spraw z zakresu kszs, co powodowało przekazywanie niekompletnych wniosków i wydłużanie całego procesu rozpatrywania spraw oraz skutkowało brakiem informacji z gmin na temat stanu zadłużenia dłużników.

⁵⁵ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

⁵⁶ System do obsługi świadczeń rodzinnych (SR), świadczeń wychowawczych (SW) – system informatyczny realizujący zapisy ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci na poziomie wojewody, dostarczony przez Sygnity, dalej: system Sygnity.

⁵⁷ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

⁵⁸ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

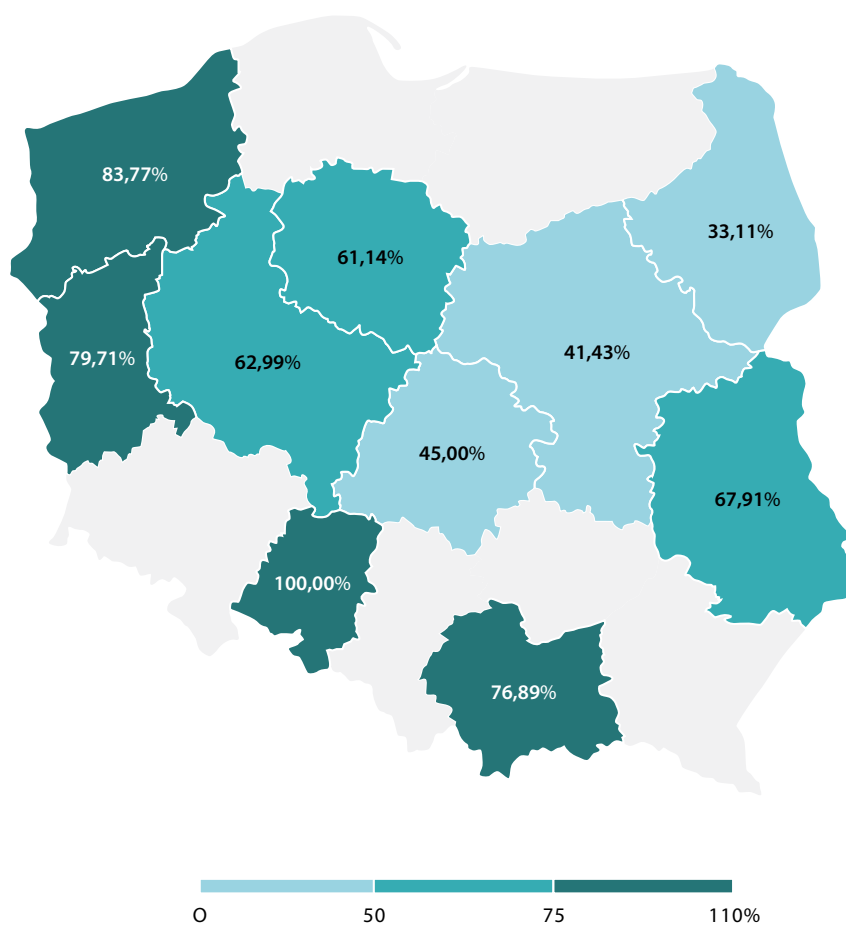
- bardzo dużą liczbą ponagleń wpływających do Wydziału, które dotyczyły również spraw sprzed 2018 r.⁵⁹;
- niesprzyjającymi efektywnej pracy warunkami lokalowymi przejętych pracowników, m.in. nieprzystosowanymi do poruszania się przez osoby niepełnosprawne⁶⁰.

Objęci kontrolą wojewodowie przejęli do realizacji łącznie 78 481 spraw z zakresu świadczenia wychowawczego, w tym 53 413 (68,1%) w stosunku do których marszałkowie nie podjęli czynności przed 1 stycznia 2018 r. Najwięcej spraw przejął Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie – 22 602 (28,8%), w tym aż 17 379 (76,9%), w których Marszałek Województwa Małopolskiego nie podjął żadnych czynności. Najmniej spraw przejął Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku – 1522 (1,9%), w tym 504 (33,1%) w których Marszałek Województwa Podlaskiego nie podjął żadnych czynności.

Sprawy przekazane
przez marszałków

Infografika nr 4

Procentowy udział wniosków, przejętych przez kontrolowane podmioty, w stosunku do których marszałkowie województw nie wszczęli postępowań w sprawie przed dniem 1 stycznia 2018 r., we wszystkich przejętych wnioskach ogółem



Źródło: opracowanie na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich oraz sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci w latach 2016–2017.

⁵⁹ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

⁶⁰ Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim.

Obsada kadrowa

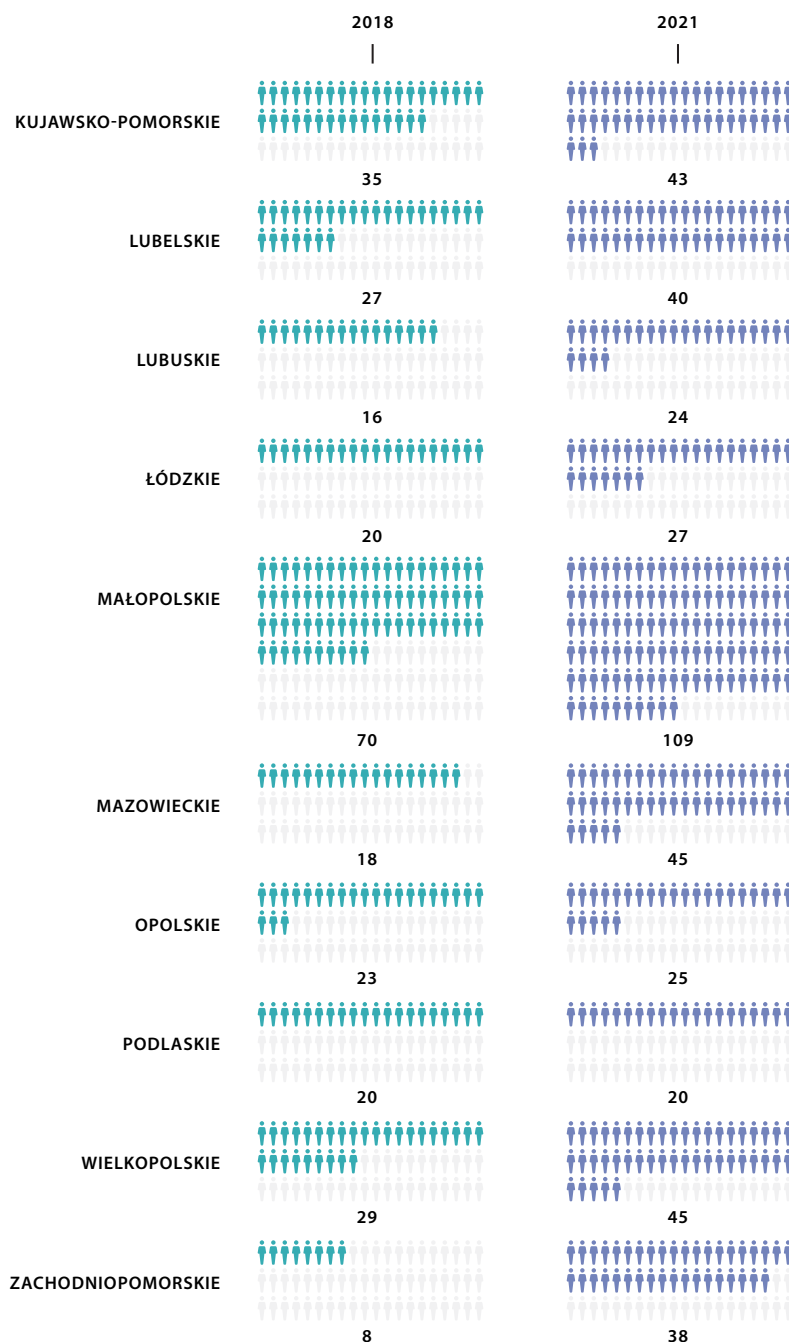
W związku z przekazaniem wojewodom zadań z zakresu koordynacji, w skontrolowanych urzędach wojewódzkich zatrudnionych zostało łącznie 248 pracowników przejętych od marszałków wykonujących zarówno zadania dotyczące świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych, realizowanych w związku z koordynacją. Jednak 21 z nich (8,5%) było długotrwale nieobecnych z powodu przebywania na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych, a także na zwolnieniach lekarskich, co w początkowej fazie nie sprzyjało efektywnej realizacji zadań w tych urzędach. Dotyczyło to trzech urzędów wojewódzkich, w których nieobecność tych pracowników przekraczała 10% ogółu przejętych i wyniosła: od 13,6% w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, poprzez 29,4% w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie do 42,3% w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu.

Ponadto w ww. urzędach na skutek reorganizacji struktur organizacyjnych i utworzenia nowych stanowisk pracy, na dzień 1 stycznia 2018 r. zatrudnionych zostało dodatkowo 18 osób w celu wykonywania zadań dotyczących świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych, realizowanych w związku z kszs. W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) liczba pracowników zajmujących się koordynacją wykazywała tendencję wzrostową i wynosiła od 266 według stanu na początek 2018 r. do 416 na koniec I półrocza 2020 r. Istotnemu zmniejszeniu ulegała natomiast liczba pracowników przejętych od marszałków, tj. o 31,5% (z 248 do 170 osób). Najwięcej osób przejętych od marszałka odeszło z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie – 23 (35,4%), Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego – 14 (73,7%), Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego – dziewięć (52,9%), Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – osiem (30,8%) i Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy – osiem (22,9%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba pracowników realizujących zadania z zakresu koordynacji w kontrolowanych urzędach wojewódzkich według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. i 30 czerwca 2021 r.



Źródło: opracowanie na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich.

W 2018 r. w skontrolowanych urzędach występowały znaczne braki kadrowe (266 pracowników na 418,5 zaplanowanych na to zadanie etatów)⁶¹. Towarzyszyła im nadmierna fluktuacja kadr i problemy z obsadzeniem wolnych etatów. Relatywnie niskie płace zasadnicze powodowały, że nie wszyscy pracownicy realizujący zadania u marszałków przeszli

Problemy kadrowe i znaczna rotacja pracowników utrudniające realizację zadań

⁶¹ W 2019 r. zatrudnionych było w tych urzędach już 411 pracowników na 427,85 planowanych etatów.

do urzędów wojewódzkich, a część osób, które podjęły zatrudnienie, po kilku miesiącach rezygnowała z pracy. Pomimo realizowanych nowych naborów pracowników trudno było również ich zatrzymać, z uwagi na zbyt duże obciążenie (liczbą spraw przypadających na osobę) i niejednokrotnie agresywne zachowania klientów, sfrustrowanych zbyt długim oczekiwaniem na załatwienie spraw.

W siedmiu (70%) skontrolowanych urzędach zauważalna była znaczna rotacja pracowników wynosząca od 25% z ogółu przyjętych w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim do 50% w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu i Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie. W trzech urzędach spowodowała duże obciążenie ilością spraw pozostałych pracowników⁶² oraz utrudniała likwidację zaległości i terminowe rozpatrywanie spraw⁶³.

Przykład

Dyrektor **WKSZS Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu** wskazała, że przyczyną dużej rotacji kadr w Wydziale była rezygnacja z pracy przez pracowników merytorycznych, którzy przeszli do Urzędu z ROPS oraz konieczność zatrudnienia w ich miejsce nowych osób, którzy musieli przejść cały proces kształcenia pracownika samodzielnie rozpatrującego wnioski, który trwa przeciętnie od sześciu miesięcy do roku, zanim będzie mógł on samodzielnie prowadzić postępowania. Ponadto na problemy kadrowe wpływ miało również niskie zainteresowanie pracą przy realizacji świadczeń wychowawczych jak również brak odpowiednich kandydatów, którzy dawaliby gwarancję na szybkie wdrożenie się do powierzonych obowiązków oraz rzetelne i prawidłowe ich wykonywanie.

Jedynie kierownicy trzech urzędów (30%) uznali, że rotacja pracowników nie miała istotnego wpływu na realizację zadań⁶⁴ bądź rotacja ta była na poziomie niższym od przeciętnej występującej w urzędzie⁶⁵.

Przykłady

Wojewoda Zachodniopomorski wskazał, że rotacja pracowników nie miała wpływu na proces rozpatrywania spraw. Wyjaśnił, że braki w zatrudnieniu występowały jedynie w 2018 r. z uwagi na to, że większość pracowników ROPS nie wyraziła chęci na zmianę pracodawcy⁶⁶. Wśród problemów związanych z przejściem pracowników od Marszałka, Wojewoda wymienił zbyt małą liczbę przejętej od niego wykwalifikowanej kadry oraz zaległości w realizacji zadań przez Marszałka.

Dyrektor **WPS Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie** wskazał, że zatrudnienie nowych pracowników lub przeniesienia z innych komórek organizacyjnych urzędu zbilansowało stan zatrudnienia w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadania, co w efekcie spowodowało, że rotacja nie miała istotnego wpływu na proces rozpatrywania spraw.

⁶² Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku.

⁶³ Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Łódzki Urząd Wojewódzki.

⁶⁴ Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie

⁶⁵ Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim.

⁶⁶ Przejście od marszałka województwa do wojewody.

Ogromna liczba przejętych spraw, wymagających dodatkowo uporządkowania i zarejestrowania w systemie dziedzinowym w czterech urzędach⁶⁷ (na 10 objętych kontrolą) nie sprzyjała rzetelnemu przekazaniu poszczególnym pracownikom realizującym zadania z zakresu kszs powierzonych im zadań, uprawnień i odpowiedzialności, jak również sporządzeniu opisów stanowisk ich pracy.

Powierzenie zadań, odpowiedzialności i uprawnień pracownikom realizującym zadania w zakresie świadczenia wychowawczego z naruszeniem wymogów określonych w przepisach prawa

Przykłady

W **Opolskim Urzędzie Wojewódzkim** zaniechano sporządzenia opisu stanowiska pracy oraz zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, co naruszało § 15 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Pracy⁶⁸, a ponadto stanowiło niedochowanie standardów kontroli zarządczej, o których mowa w Komunikacie nr 23. Stosownie do wytycznych II.A.3 i II.C.10 standardów kontroli zarządczej, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz 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.

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że Zastępca Dyrektora wykonuje zadania na podstawie postanowień regulaminu organizacyjnego, w którym szczegółowo określono pracę Wydziału oraz na podstawie upoważnienia do działania podpisanego przez Wojewodę.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgodziła się z powyższym wyjaśnieniem, gdyż akty wewnętrzne Wojewody określające w sposób całościowy organizację wewnętrzną Urzędu (do nich należy regulamin organizacyjny), nie mogą zastępować dokumentów indywidualnych⁶⁹. Ponadto powołane powyżej standardy kontroli zarządczej miały swoje miejsce w regulacjach aktów wewnętrznych, tj. dwóch regulaminów (organizacyjnego i pracy) obowiązujących w Urzędzie, jednakże nie zostały dochowane.

W **Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim** czterech spośród 10 pracowników Oddziału Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego w Delegaturze Urzędu w Zielonej Górze potwierdziło zaznajomienie się z opisem swojego stanowiska pracy dopiero w toku kontroli NIK⁷⁰. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że każdy pracownik WPS był zapoznawany z opisem swojego stanowiska pracy niezwłocznie po jego zmianie lub aktualizacji, jednakże w przypadku dziewięciu⁷¹ pracowników Wydziału, w wyniku przecoczenia i spiętrzenia zadań, nie złożyli oni swoich podpisów potwierdzających ten fakt, co zostało niezwłocznie uzupełnione.

W **Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie** jednej pracownicy (przejętej z ROPS od stycznia 2018 r.) pisemny zakres czynności określono dopiero 8 marca 2021 r., a w przypadku drugiego pracownika od 3 stycznia 2019 r. aż do sierpnia 2021 r. nie sporządzono opisu stanowiska pracy. Dyrek-

⁶⁷ Tj. w: Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim, Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie i Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu.

⁶⁸ Zarządzenie nr 25/2017 Dyrektora Generalnego z dnia 1 września 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu pracy Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁶⁹ Opis stanowiska pracy stanowi zarys podstawowych zadań wykonywanych na danym stanowisku, formalnych wymagań stawianych kandydatowi, a także zakresu odpowiedzialności samego pracownika.

⁷⁰ Zatrudnieni 1 stycznia i 19 lutego 2018 r. oraz 1 maja i 1 lipca 2019 r.

⁷¹ W tym czterech objętym badaniem w ramach próby.

tor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia a w przypadku drugiego pracownika w trakcie kontroli NIK, we wrześniu 2021 r., w Urzędzie zatwierdzono opis stanowiska pracy ww. pracownika. Powyższe było niezgodne z pkt II.A.3 i pkt II.A.4 standardów kontroli zarządczej oraz § 11 ust. 7 w zw. z punktem 3 części I załącznika nr 1 do zarządzenia w sprawie stanowisk pracy.

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu w stosunku do pięciu z 25 pracowników Wydziału objętych badaniem, przez cały okres wykonywania przez nich zadań w tym wydziale, tj. od trzech do 10 miesięcy, nie udokumentowano zapoznania ich z zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku oraz ich podstawowymi uprawnieniami, o których mowa w art. 94 pkt 1 Kodeks pracy ani też zapoznania z opisem stanowiska pracy, o którym mowa w ww. zarządzeniu w sprawie stanowisk pracy. Ponadto, w stosunku do sześciu kolejnych pracowników Wydziału, udokumentowano zapoznanie się przez nich z ww. zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku oraz ich podstawowymi uprawnieniami, a także z opisem stanowiska pracy dopiero po upływie od sześciu do 25 miesięcy od nawiązania z tymi osobami stosunku pracy. Zaniechanie ww. dokumentowania oraz udokumentowanie go nawet po wielu miesiącach, nie było zachowaniem rzetelnym, a w przypadku opisów stanowisk dodatkowo naruszało § 11 ust. 7 w zw. z punktem 3 części I załącznika do ww. zarządzenia.

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

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba zaplanowanych etatów dla pracowników realizujących zadania z kszs w 10 województwach wzrosła w 2019 r. o 2,2% w porównaniu do roku 2018, a następnie w 2020 r. zmalała o 4,3% w porównaniu do roku 2019. (418,5 etatów w 2018 r., 427,85 w 2019 r. i 409,43 w 2020r.). Z kolei liczba wydanych w tych latach rozstrzygnięć wzrosła z 105 807 w 2018 r. do 174 338 w 2020, tj. aż o 64,8% co było spowodowane m.in. wzrostem aż o 54% wniosków złożonych w 2019 r. z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego i możliwością ubiegania się o świadczenie wychowawczego również dla pierwszego dziecka. Wzrost liczby wydawanych rozstrzygnięć przy jednoczesnym wzroście liczby pracowników zatrudnionych na etat skutkowały tym, że liczba załatwionych spraw przypadających na jednego pracownika w miesiącu również wzrosła, z 21,1 w 2018 r. do 35,5 w 2020 r., tj. aż o 68,4%.

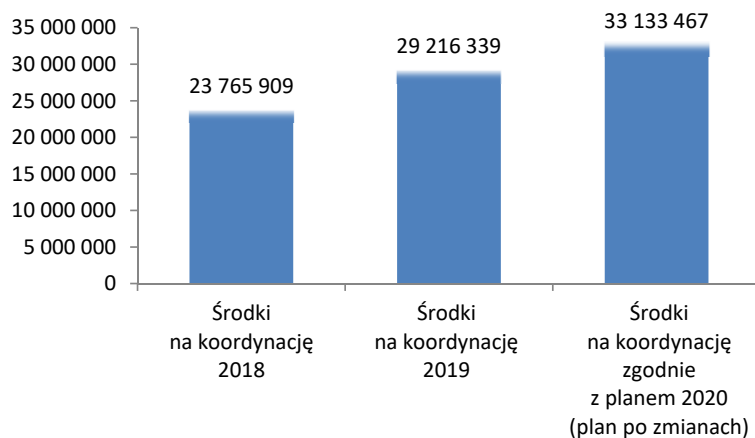
Wzrost wydajności
pracowników urzędów

Na wdrożenie w 2017 r. zadań z zakresu koordynacji (w tym świadczenia wychowawczego), w objętych kontrolą urzędach wojewódzkich, wydatkowano łącznie 5027,5 tys. zł, z przeznaczeniem w szczególności na dostosowanie pomieszczeń biurowych i wyposażenie stanowisk pracy, w tym zakup serwerów, sprzętu komputerowego, urządzeń wielofunkcyjnych oraz migrację danych. W latach 2018–2020 środki kontrolowanych wojewodów na obsługę zadań związanych z kszs wyniosły łącznie 86 115,7 tys. zł.

Środki zaplanowane
i wydatkowane
na obsługę programu

Wykres nr 2

Zaplanowane wydatki na koordynację dla kontrolowanych urzędów wojewódzkich w latach 2018–2020



Źródło: dane Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

W ramach przyznanych środków jednostki realizujące zadania wykorzystały łącznie 67 523,5 tys. zł, z tego: 59 421,1 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, 7878,00 tys. zł na wydatki bieżące i 214,2 tys. zł na wydatki majątkowe. Zakupione środki trwały służyły realizacji zadań związanych z obsługą programu „Rodzina 500+”, a decyzje o ich zakupie wynikały z rzeczywistych potrzeb kontrolowanych jednostek.

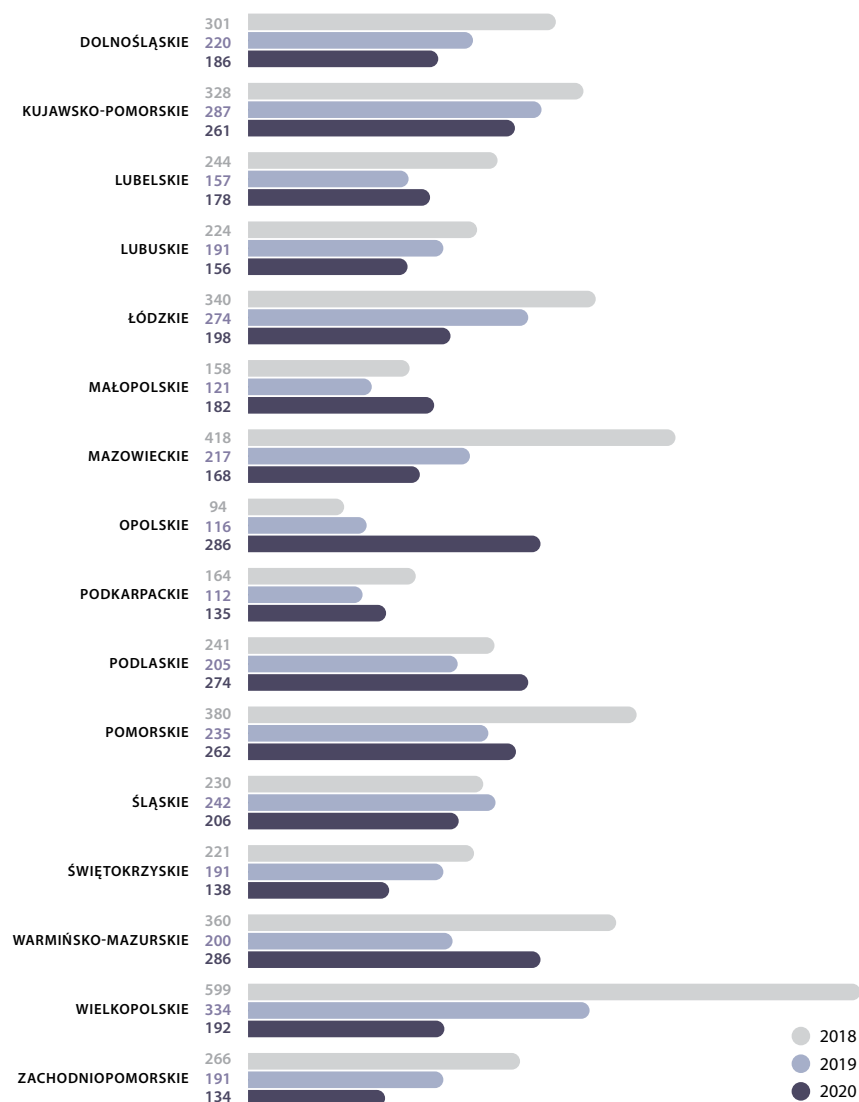
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Średni koszt wydania rozstrzygnięcia

Średni koszt wydania rozstrzygnięcia⁷² w podziale na wszystkie województwa zmalał z 231 zł w 2018 r. do 188 zł w 2020 r., tj. aż o 18,61%. Według danych uzyskanych z Ministerstwa wynika, że spośród wszystkich skontrolowanych podmiotów najniższy koszt wydania takiego rozstrzygnięcia wyniósł w 2020 r. 134 zł w województwie zachodniopomorskim i 156 zł w województwie lubuskim, z kolei najwyższy koszt wydania takiego rozstrzygnięcia poniesiono w województwach opolskim – 286 zł i podlaskim – 274 zł. W siedmiu z dziesięciu skontrolowanych podmiotów koszt ten w 2020 r. był niższy w porównaniu do roku 2018 od 20,4% w województwie kujawsko-pomorskim do 68% w województwie wielkopolskim. Z kolei w trzech województwach: podlaskim, małopolskim i opolskim był wyższy odpowiednio o 13,7%, 15,2% i aż o 204,3% w porównaniu do roku 2018.

Infografika nr 6

Średni koszt rostrzygnięcia w ramach kszs w latach 2018–2020 (w zł)



Źródło: opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej obejmujących wszystkie urzędy wojewódzkie.

⁷² Stosunek przyznanych środków dla danego województwa na zadania z zakresu kszs do liczby wydanych rozstrzygnięć w danym województwie.

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

Skontrolowani wojewodowie podejmowali działania zmierzające do załatwienia spraw przejętych od marszałków, co w przypadku sześciu wojewodów (60%) nastąpiło do końca 31 grudnia 2020 r. Czterech z nich nie rozpatrzyło tych spraw do 30 czerwca 2021 r. W urzędach prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia. Prawo do świadczenia 500+ ustalano we właściwej wysokości, na podstawie kompletu wymaganych dokumentów. Decyzje w tym przedmiocie zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 i 3 Kpa. W dziewięciu urzędach, dopuszczono się jednak zwłoki w załatwieniu tych spraw, nie informowano przy tym wnioskodawców o niez załatwieniu sprawy w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia.

Do wojewodów, poza wnioskami przejętymi z dniem 1 stycznia 2018 r. od marszałków województw w liczbie 78 481, w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 348 693 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, z czego 37,9% dotyczyło wniosków złożonych w 2019 r., 29,1% wniosków złożonych w 2021 r., 22,1% wniosków z 2018 r. i 10,8% wniosków z 2020 r. Najwięcej wniosków, bo aż 85 951 (tj. 24,6%) wpłynęło do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie i 40 839 (tj. 11,7%) do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, co wiązało się z dużą liczbą rodzin uprawnionych do świadczenia wychowawczego, w których jeden z członków rodziny pracował za granicą.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. skontrolowani wojewodowie, rozpatrzyli łącznie 361 061 wniosków, w tym 76 666 przejętych od marszałków. Najwięcej z tych wniosków, bo aż 25,31% rozpatrzono w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie, a następnie Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie – 10,85% i Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie – 10,54%.

Skontrolowani wojewodowie, pomimo że zapewnili właściwe przygotowanie do realizacji przejętych od marszałków województw zadań, nie nadążali z rozpatrywaniem nowych, na bieżąco wpływających do nich wniosków i jednoczesnym załatwianiu spraw przejętych.

Według stanu na koniec 2020 r. liczba nierozpatrzonych wniosków w skontrolowanych województwach wyniosła 34 321, z czego 14 542 (42,4%) dotyczyło okresów świadczeniowych 2016/2017, 2017/2018 i 2018/2019. Największe zaległości w rozpatrywaniu wniosków stwierdzono w dwóch urzędach: w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, które wyniosły 10 039 (29,3% wszystkich zaległości skontrolowanych województw), z czego 5205 (51,2%) stanowiły zaległości za poprzednie okresy świadczeniowe oraz Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, które wyniosły 6022 (17,5%), z czego 3368 (55,9%) stanowiły zaległości za poprzednie okresy świadczeniowe. Z kolei najmniejsze

Wnioski i rozstrzygnięcia dotyczące 500+ objętego koordynacją

Zaległości urzędów wojewódzkich w rozpatrywaniu wniosków

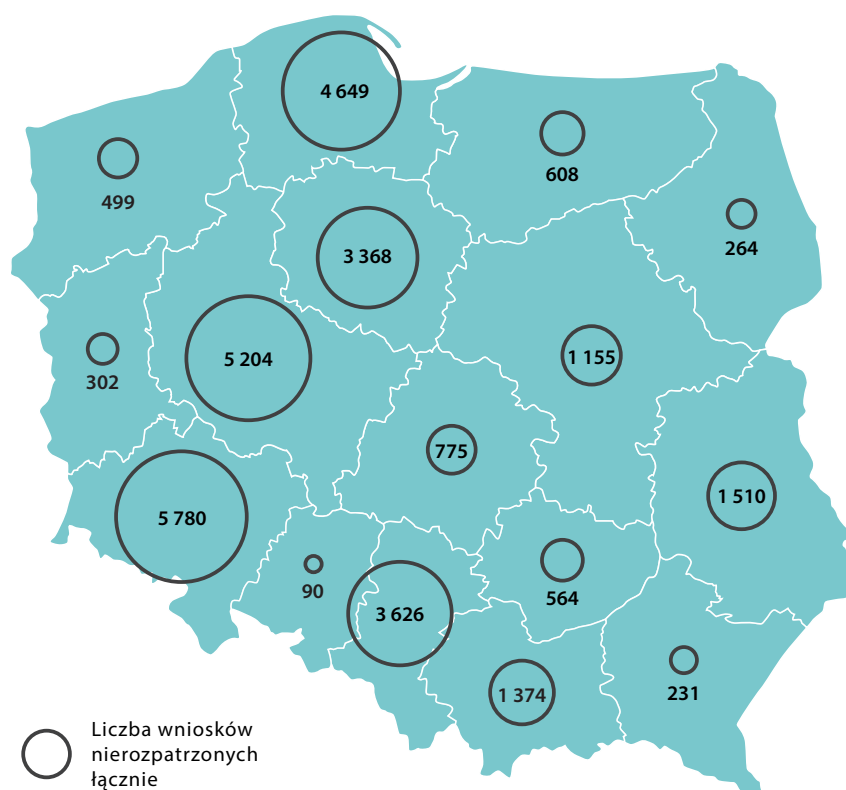
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zaległości posiadał Opolski Urząd Wojewódzki – 352 nierozpatrzone wnioski (1% nierozpatrzonych wniosków w skontrolowanych urzędach), w tym 90 (25,6%) dotyczących zaległych okresów świadczeniowych.

Z analizy danych pozyskanych z Ministerstwa wynikało, że według stanu na koniec 2020 r. we wszystkich 16 województwach liczba zaległych spraw z zakresu świadczeń wychowawczych (tj. za poprzednie okresy świadczeniowe) wyniosła łącznie 30 000, z czego największe zaległości w rozpatrywaniu tych spraw posiadały województwa: dolnośląskie – 5780 spraw (19,3% wszystkich zaległości), wielkopolskie – 5205 (17,4%), pomorskie – 4649 (15,5%), śląskie – 3626 (12,1%) i kujawsko-pomorskie – 3368 (11,2%).

Infografika nr 7

Nierozpatrzone wnioski złożone na poprzednie okresy świadczeniowe wg stanu na koniec 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa.

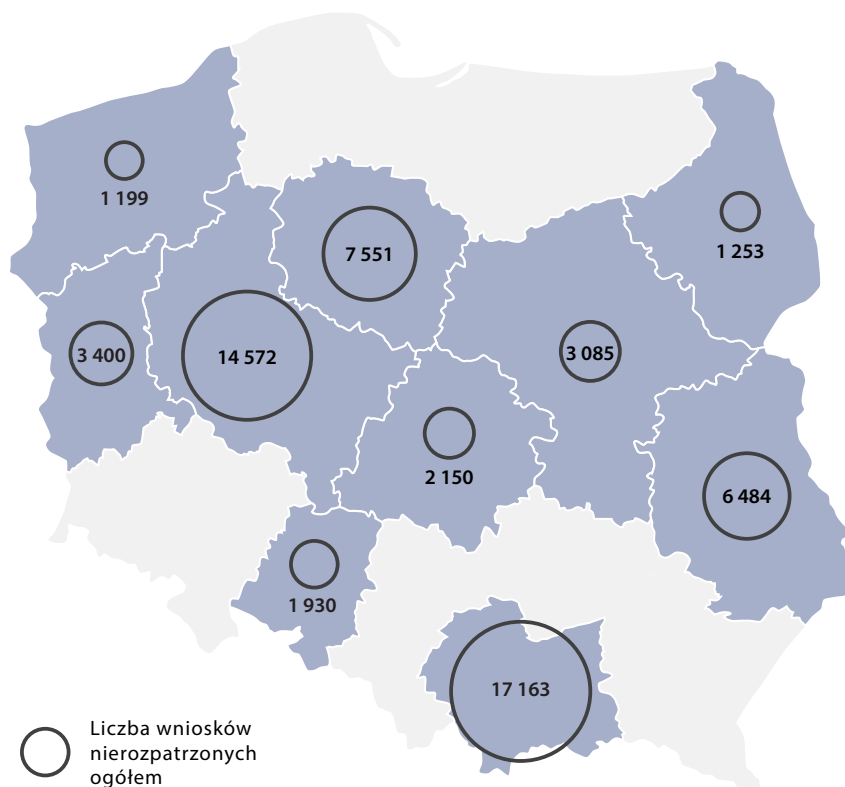
Z kolei według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. skontrolowane podmioty posiadały łącznie 58 787 nierozpatrzonych wniosków, z czego 458 (0,8%) dotyczyło wniosków przejętych od marszałków. Największą liczbę nierozpatrzonych wniosków posiadały cztery województwa: małopolskie – 17 163 (29,5% wszystkich nierozpatrzonych wniosków), wielkopolskie – 14 572 (24,8%), kujawsko-pomorskie – 7551 (12,8%) i lubelskie – 6484 (11%), przy czym w trzech urzędach wojewódzkich nie rozpatrzono również wszystkich wniosków przejętych od marszałków, tj. w: Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu – 360 zaległych spraw, Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy – 88 zaległych spraw

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim – siedem zaległych spraw. Ponadto trzech wniosków przejętych od Marszałka Województwa Mazowieckiego nie rozpatrzono w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

Infografika nr 8

Liczba nierozpatrzonych wniosków w kontrolowanych urzędach wojewódzkich, dotyczących świadczenia wychowawczego objętego kszs na dzień 30 czerwca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Pomimo podjętych działań organizacyjnych i jednoczesnego wzrostu zatrudnienia, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. we wszystkich skontrolowanych urzędach nadal występowały zaległości w rozpatrywaniu wniosków. W dwóch urzędach wojewódzkich, liczba nierozpatrzonych wniosków ogółem była wyższa niż liczba nierozpatrzonych wniosków przejętych od marszałków województw:

- w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu o 9,7%,
 - w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy o 5,6%.
- W pozostałych ośmiu urzędach ww. liczba nierozpatrzonych wniosków ogółem była niższa niż liczba nierozpatrzonych wniosków przejętych od marszałków.

Badanie 256 postępowań w których wojewodowie ustalili, że w sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs i ustalili prawa do świadczenia wychowawczego albo odmówili tego prawa, jak również 44 spraw w których wojewodowie ustalili, że nie mają zastosowania przepisy o koordynacji wykazało, że w każdej sprawie w urzędach prawidłowo ustalano, czy miały zastosowanie przepisy o kszs oraz prawidłowo określano państwo mające pierwszeństwo do wypłaty świadczenia wychowawczego, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 68 rozporządzenia podstawowego. Wszystkie wydane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa.

Częściowo skuteczne działania służące niwelowaniu zaległości

Prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego

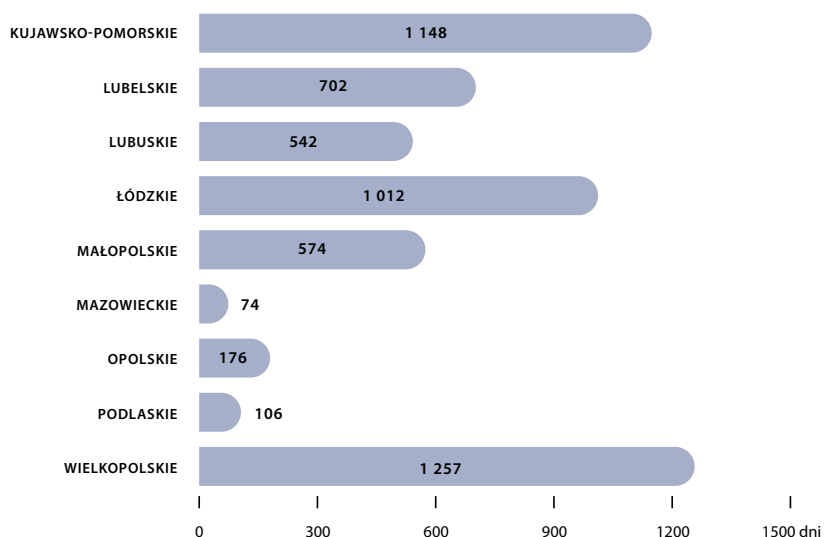
**Nieterminowe
rozpatrywanie
wniosków
o świadczenie
wychowawcze**

Zgodnie z art. 28 ustawy o pomocy państwa, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy Kpa⁷³. Oznacza to, prowadząc postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego, w świetle art. 35 § 3 Kpa i art. 36 § 1 Kpa, należało załatwić sprawę nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawę szczególnie skomplikowaną – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w przypadku niezakończona sprawy w terminie należało zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia.

53,9% wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w ramach kszs (tj. 138 na 256 objętych badaniem), rozpatrywano po dwumiesięcznym terminie dla spraw szczególnie skomplikowanych określonym w art. 35 § 3 Kpa, a 2,7% wniosków (tj. w siedmiu przypadkach), po maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 4, 5, 5b i 5c uopp, przy czym najwięcej wniosków z naruszeniem w ww. terminów rozpatrzono w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie – 87%, Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu – 83% i Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim – 70%. Z kolei najdłuższe terminy załatwienia spraw odnotowano w: Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu – 1257 dni, Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy – 1148 dni i Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim – 1012 dni, a dotyczyły one wniosków przejętych od marszałków województw. Jedynie w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie sprawy te były rozpatrywane terminowo.

Infografika nr 9

Maksymalny czas rozpoznania wniosku o świadczenia wychowawcze w latach 2018–2021 w urzędach wojewódzkich objętych kontrolą NIK



Źródło: opracowanie na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich (nie wykazano danych dotyczących Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie z uwagi na terminowe rozpatrywanie wniosków).

⁷³ Od 13 lipca 2021 r. obowiązuje wyjątek od tej zasady – w myśl dodanego ust. 2, w sprawach o świadczenie wychowawcze realizowane w związku z kszs przez wojewodę przepisów art. 37 Kpa nie stosuje się.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dziewięciu urzędach⁷⁴ o niezakończaniu spraw w terminie nie informowano stron postępowania, nie podawano przyczyn zwłoki, nie wskazywano nowego terminu zakończenia sprawy oraz nie pouczano stron o prawie do wniesienia ponaglenia.

Opóźnienia w wydawaniu decyzji wynikały przede wszystkim ze zbyt małej liczby pracowników w stosunku do otrzymanej liczby spraw w 2018 r., braku doświadczonych pracowników z urzędów marszałkowskich, posiadających kwalifikacje do samodzielnego prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu kszs oraz ze znacznej ich fluktuacji, związanej z częstymi przypadkami rezygnacji z pracy, zwłaszcza pracowników przejętych, z których część powróciła do poprzedniego pracodawcy. Stwierdzono, że wiele spraw, już w momencie ich przejścia, było sprawami zaległymi. Dyrektorzy wydziałów w urzędach wojewódzkich zajmujących się realizacją zadań objętych kszs ponadto wyjaśnili, że na opóźnienia w zakończeniu spraw wpływał również stopień skomplikowania spraw i czasochłonności ich prowadzenia oraz znaczna liczba spraw przejętych od marszałków i coroczny, znaczny napływ nowych wniosków.

Nie negując racjonalności przywołanych argumentacji, NIK wskazała jednak, że z formalnoprawnego punktu widzenia, ww. sprawy należało zakończyć w ciągu dwóch miesięcy, a w przypadku przekroczenia tego terminu każdorazowo dopełniać obowiązków precyzyjnie ujętych w art. 36 Kpa⁷⁵. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, długiego rozpoznania wniosku nie może też usprawiedliwiać m.in. zbyt mała obsada kadrowa pracowników urzędu w stosunku do znacznej liczby wpływających spraw⁷⁶.

Urzędy wojewódzkie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 60 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, powiadomiły instytucję innego państwa członkowskiego o wydanej decyzji w sprawie wniosku oraz o kwocie wypłaconych świadczeń. W ośmiu z 10 skontrolowanych urzędów, powiadomienia te były przesyłane niezwłocznie, w większości spraw w tym samym dniu. W dwóch urzędach⁷⁷ powiadomienia te nie były wysyłane niezwłocznie, a w jednym⁷⁸ z kolei stwierdzono, że nie zawsze wysłano do instytucji zagranicznej monity dotyczące udzielenia objętych wnioskami informacji.

Współpraca
z instytucjami
zagranicznymi

Przykłady

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim**, w trzech z 40 badanych spraw (7,5%), w tym jednej w zakresie tymczasowego przyznania świadczenia wychowawczego oraz dwóch sprawach w zakresie przyznania dodatku dyferencyjnego, wnioski do właściwej instytucji zagranicznej przekazano w terminie od 37 do 677 dni, odpowiednio od wysłania informacji o tymcasso-

⁷⁴ Za wyjątkiem Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

⁷⁵ Zgodnie z jego przepisami. o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

⁷⁶ Por. np. wyrok NSA z 15 września 2020 r. w sprawie I OSK 889/20.

⁷⁷ Tj. w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku.

⁷⁸ W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim.

wym świadczeniu wychowawczym i wydaniu informacji o przyznaniu dodatku dyferencyjnego. Wyjaśniono, że przyczyną tego była bardzo duża liczba spraw uniemożliwiająca ich niezwłoczną realizację.

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku w siedmiu z 25 badanych spraw informacje do organów właściwych państw członkowskich przesłano po upływie od 47 do 120 dni od wydania rozstrzygnięcia, podczas gdy powinny być wysłane niezwłocznie. Wyjaśniono, że przyczyną powyższego zaniechania była duża liczba spraw do rozpatrzenia w 2018 r. i 2019 r.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w dwóch sprawach, pomimo upływu 276 i 488 dni⁷⁹ od dnia przesłania przez Urząd wniosków SED do organów zagranicznych właściwych ds. świadczeń rodzinnych nie wysłano monitów dotyczących udzielenia objętych wnioskami informacji. Takie działania oceniono jako nierzetelne. Wyjaśniono, że nie przesłano tych monitów do instytucji zagranicznej, ponieważ bieżące monitorowanie każdej ze spraw przez pracowników jest trudne, a czasami wręcz niemożliwe z uwagi na zbyt dużą liczbę spraw przypadających na jednego pracownika (w roku 2020 było to średnio 1010 spraw na pracownika).

NIK wskazała, że trudności organizacyjne związane z dużą liczbą rozpatrywanych spraw nie stanowią wystarczającej podstawy do odstąpienia od monitorowania odpowiedzi na wnioski Urzędu o udzielenie informacji wysłane do właściwych organów ds. świadczeń rodzinnych, tym bardziej, że bezczynność Urzędu w tej sprawie miała w znacznej mierze miejsce w 2021 r., kiedy to sytuacja kadrowa się ustabilizowała, a liczba spraw przypadających na pracownika uległa zmniejszeniu w stosunku do lat ubiegłych.

Niewielka skala
tymczasowo
przyznawanych
świadczeń

Na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, w siedmiu⁸⁰ urzędach wojewódzkich wydano łącznie 573 decyzji tymczasowych na łączną kwotę 3442,9 tys. zł, co stanowiło 0,08% rozpatrzonych spraw. Badanie szczegółowe 70 takich spraw wykazało, że zostały one wydane w sytuacji wystąpienia przesłanek właściwych do wydania takich decyzji, określonych w art. 6 i 7 ww. rozporządzenia, tj. istnienia rozbieżności między instytucjami dwóch państw członkowskich w odniesieniu do określenia ustawodawstwa mającego zastosowanie, w sytuacji gdy wojewoda nie posiadał wszystkich informacji dotyczących sytuacji wnioskodawców w innych państwach członkowskich UE, niezbędnych do wyliczenia świadczenia. Przy czym, w dwóch urzędach decyzje te wydawano z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa⁸¹, a o niezatawieniu spraw w terminie nie informowano stron postępowania stosownie do wymogów określonych w art. 36 § 1 Kpa.

Przykłady

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w siedmiu przypadkach, (70% zbadanych spraw) decyzje wydawano w terminach od 110 do 429 dni.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w pięciu sprawach, tj. 50% zbadanych spraw, decyzje wydano po upływie od 192 do 1012 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie świadczenia.

⁷⁹ Według stanu na dzień 12 lipca 2021 r.

⁸⁰ Za wyjątkiem: Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wielkopolskim, Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego i Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

⁸¹ Zatawienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczynami wydawania decyzji tymczasowych z naruszeniem ustawowych terminów było duża liczba postępowań oraz skomplikowany i wieloetapowy charakter prowadzonych spraw przy jednoczesnym ograniczeniu kadrowym. NIK wskazała, że trudności organizacyjne nie uzasadniają odstępiania od wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku informowania stron postępowania administracyjnego o niezatałwieniu sprawy w terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa, wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu zatałwienia tych spraw.

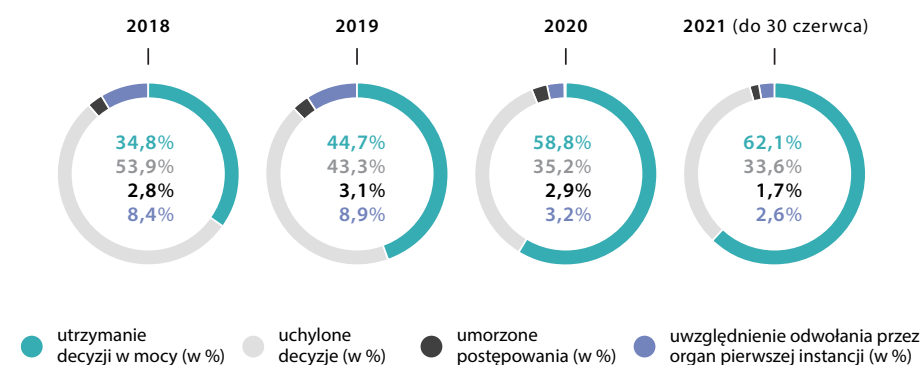
W dwóch urzędach: Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim i Opolskim Urzędzie Wojewódzkim nie wydawano takich decyzji z uwagi na brak wniosków w tym zakresie. Z kolei w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu w dwóch sprawach odmówiono przyznania świadczenia tymczasowego z uwagi na niespełnienie przez wnioskodawców warunków do jego przyznania.

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) liczba zaskarżonych decyzji skontrolowanych wojewodów corocznie wzrastała – w ślad za wzrastającą liczbą wydawanych decyzji – i wyniosła łącznie 1388⁸². Łączna liczba wydanych rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia w tych latach wyniosła 934⁸³. Utrzymano w mocy 50% decyzji wojewodów, a 41,5% uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia. Uwzględnienie odwołania nastąpiło w przypadku 5,8% postępowań, a 2,6% postępowań umorzono. Do WSA zaskarżono 40 decyzji, tj. 2,9%.

Postępowania
odwoławcze

Infografika nr 10

Kierunek wydanych rozstrzygnięć w postępowaniach odwoławczych



Źródło: opracowanie na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich.

W konsekwencji nieterminowego rozpatrywania wniosków w przedmiocie przyznania świadczenia wychowawczego do urzędów objętych kontrolą, wpłynęło w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) łącznie 5837 ponagieł na przewlekłe prowadzenie tych postępowań, przy czym najwięcej z nich wpłynęło do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – 4191 i Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie – 1058. Stanowiły one odpowiednio 71,8% i 18,1% wszystkich ponagieł złożonych w tych latach. Z kolei liczba złożonych w tych latach do WSA skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowań wyniosła 45, z czego

Znaczna skala
wnoszonych przez strony
postępowań ponagieł
utrudniająca bieżącą pracę

⁸² W 2018 r. – 238, w 2019 r. – 400, w 2020 r. – 460 i 2021 r. (do 30 czerwca) 290.

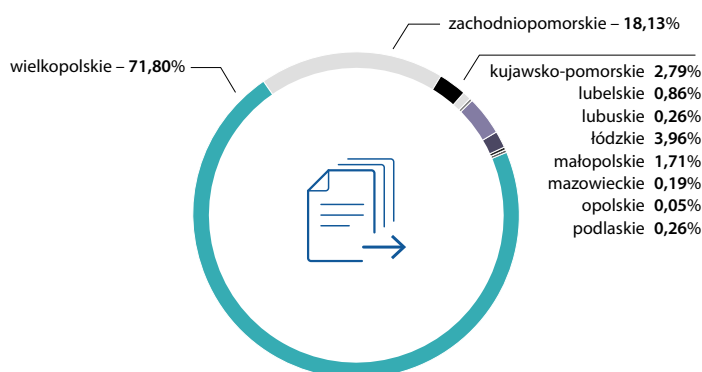
⁸³ W 2018 r. wydano 178 rozstrzygnięć, w 2019 r. 293, w 2020 r. 347 i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 116.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

aż 25 skarg dotyczyło Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Uwzględnione zostały 24 skargi (tj. 53,3%), z czego połowa z nich dotyczyła ww. urzędu. Konsekwencją złożonych skarg w trzech przypadkach (Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie i Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie) była konieczność zapłaty odszkodowań za przewlekłe prowadzenie postępowań w łącznej kwocie 3,4 tys. zł, z czego najwyższą – 2,7 tys. zł musiał uiścić Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

Infografika nr 11

Udział wniesionych, w latach 2018–2021 (do 30 czerwca), ponagieł w podziale na skontrolowane województwa w stosunku do ponagieł ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich.

5.5. Podejmowanie przez wojewodów działań w ramach pełnienia funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, w tym monitorowania stanu zaległości oraz udzielania ulg w ich spłacie

Skontrolowani wojewodowie z opóźnieniem podejmowali działania w związku z pełnieniem funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych oraz udzielania ulg w ich spłacie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepodjęcia lub opieszałego podejmowania działań egzekucyjnych, nierzetelnego weryfikowania stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz niewłaściwego nadzoru nad dokonywanymi przez gminy potrąceniami nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych z innych świadczeń i egzekucją należności.

Decyzje w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego

Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie wychowawcze, jest obowiązana do jego zwrotu. W art. 25 ust. 2 ustawy o pomocy państwa enumeratywnie wymieniono przypadki, w których uznaje się świadczenie za nienależnie pobrane (m.in.: przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie; wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6, 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; wypłacone osobie

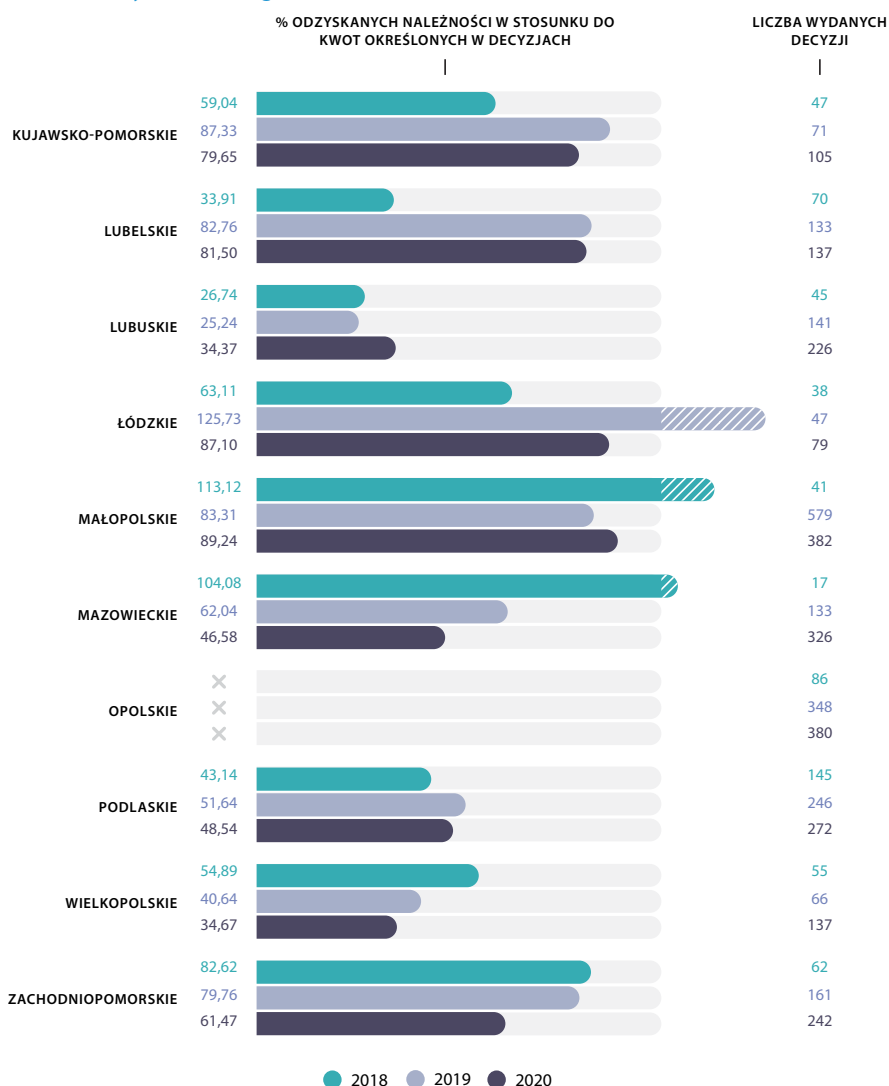
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

innej niż osoba, której świadczenie zostało przyznane, z przyczyn niezależnych od organu, który przyznał świadczenie; wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia).

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) skontrolowane podmioty wydały łącznie 6128 decyzji w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 13 697,4 tys. zł⁸⁴. W większości przypadków powodem wydania takich decyzji było świadczenie wypłacone w przypadku w którym osoba stała się uprawnioną do świadczeń na rodzinę w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie oraz gdy świadczenie zostało wypłacone mimo braku prawa do niego. Łączna kwota odzyskanego, nienależnie pobranego świadczenia 500+ wyniosła 9202,5 tys. zł, co stanowiło 67,2% nienależnie pobranych świadczeń wskazanych w decyzjach wojewodów.

Infografika nr 12

Odzyskiwanie, w latach 2018–2020, przez jednostki objęte kontrolą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK przeprowadzonej w 10 urzędach wojewódzkich.

⁸⁴ Z wyłączeniem Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym nie dysponowano danymi w takiej szczegółowości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydawanie decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń

Najwięcej decyzji w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wydał Wojewoda: Małopolski – 1061, Mazowiecki – 894 i Opolski – 886, z kolei najmniej takich decyzji wydał Wojewoda: Łódzki – 220, Kujawsko-Pomorski – 294 i Wielkopolski – 326. Najbardziej skutecznymi województwami w odzyskiwaniu nienależnie pobranych świadczeń były: małopolskie – 89,9% odzyskanych należności, łódzkie – 79,6% i kujawsko-pomorskie – 74,5%.

W trzech urzędach (30% skontrolowanych) decyzje ustalające wysokość i okres za który świadczenie wychowawcze stało się nienależne, były wydane ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty uzyskania informacji będącej podstawą do wszczęcia takiego postępowania.

Przykłady

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie** 54% zbadanych decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wydano w terminie od ponad trzech miesięcy do blisko roku.

W **Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** 53% zbadanych postępowań w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń trwały od trzech miesięcy do nawet trzech i pół roku.

W **Opolskim Urzędzie Wojewódzkim** w 26% takich spraw czas pomiędzy uzyskaniem informacji będącej podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie, a wydaniem decyzji o ich zwrocie przekraczał sześć miesięcy, do nawet dwóch i pół roku.

Opieszałe prowadzenie postępowań egzekucyjnych

Weryfikacja 301 spraw egzekucyjnych, w których wydane zostały decyzje o nienależnie pobranym świadczeniu wychowawczym, w tym 77 spraw prowadzonych na podstawie decyzji wystawionych przed 1 stycznia 2018 r. (tj. na podstawie decyzji wydanych przez marszałków) wykazała, że 18,3% tych spraw (tj. 55 spraw w sześciu z 10 urzędów) prowadzonych było z nieuzasadnioną zwłoką.

Przykłady

W **Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu** w 29,4% zbadanych spraw upomnienia wysyłano do dłużników po upływie 100 dni od dnia wydania decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia – w skrajnym przypadku było to nawet 15 miesięcy, z kolei 25% tytułów wykonawczych objętych badaniem wystawiono i przekazano do organu egzekucyjnego po ponad 100 dniach od upływu siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia – w skrajnym przypadku było to nawet 247 dni.

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie** 55% zbadanych spraw prowadzono przewlekłe, tj. 50% upomnień wystawiono w terminie od 36 do 170 dni od uprawomocnienia się decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, a 20% tytułów wykonawczych wystawiono w terminie od 63 do 559 dni od doręczenia upomnienia.

W **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** w 47% zbadanych spraw działania informacyjne podjęto z opóźnieniem, tj. w 14,3% po dziewięciu miesiącach od otrzymania przez Urząd akt spraw z 2017 r. oraz w przypadku 85,7% spraw – po upływie od 89 do 761 dni po dniu doręczenia decyzji dotyczącej zwrotu należności (lub wpływu do LUW ostatecznej decyzji SKO). Z kolei w przypadku 20% spraw upomnienia zostały wystawione po upływie od dwóch miesięcy po

odebraniu pisma o działaniach informacyjnych do roku i czterech miesięcy od odebrania takiego pisma, a w skrajnym przypadku – po upływie dwóch lat od doręczenia decyzji i po roku od odebrania pisma informującego. W dwóch sprawach nie wystawiono tytułów wykonawczych pomimo odbioru przez dłużników upomnień zawierających wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego i braku uregulowania należności.

W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim 80% objętych szczegółowym badaniem spraw prowadzono z nieuzasadnioną zwłoką, tj. przesłano dłużnikom pisemne upomnienie, a następnie tytuł wykonawczy w terminie od 64 dni do 505 dni po wysłaniu upomnienia.

W Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku 75% objętych szczegółowym badaniem spraw prowadzono opieszale, tj. przesyłano dłużnikom upomnienia po upływie od 35 do 175 dni od odebrania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, a w 15% spraw tytuły wykonawcze zostały skierowane do egzekucji administracyjnej po upływie od 82 do 397 dni od doręczenia upomnień.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w 44% spraw, w których wystawiono tytuły wykonawcze, dopuszczono się zwłoki w ich wystawieniu wynoszącej od 126 do 213 dni, naruszając tym samym art. 6 § 1 postępowania egzekucyjnego, zgodnie z którym, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

W trzech urzędach (z 10) stwierdzono pojedyncze przypadki niedochodzenia należności albo odsetek od nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 1,1 tys. zł.

Przykłady

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w jednej sprawie nie dochodzą odsetek ustawowych w wysokości 0,3 tys. zł, pomimo że były wymagalne i nie zostały objęte ratami,

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie nie podjęto działań w celu wyegzekwowania należnych odsetek od wnioskodawcy w wysokości 0,3 tys. zł,

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w jednym przypadku wydano decyzję ustalającą wysokość nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na kwotę 500 zł, w sytuacji gdy faktycznie wynosiła ona 1 tys. zł.

W dwóch urzędach (na 10 skontrolowanych) odstąpiono od obowiązku wysyłania do dłużników zalegających ze spłatą nienależnie pobranego świadczenia upomnień, o których mowa w art. 15 § 1 pea.

Przykłady

W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2021 r., nie wysłano do dłużników zalegających ze spłatą nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego żadnego upomnienia, o którym mowa w art. 15 pea.

Dyrektor WPS i jej Zastępca wyjaśnili, że odstąpiono od wysyłania ww. upomnień, kierując się przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których

Przypadki niepodejmowania albo nierzetelnego podejmowania działań w urzędach wojewódzkich

Odstąpienie od obowiązku wysyłania do dłużników upomnień

egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁸⁵ w przypadku, gdy przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego zobowiązanemu zostało doręczone wezwanie do zapłaty⁸⁶.

NIK wskazała, że ww. interpretacja, de facto utożsamiająca jeden z elementów decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z wezwaniem do zapłaty, nosiła znamiona interpretacji rozszerzającej. Wyjątków od zasady – w tym wypadku, ujętych w ww. rozporządzeniu wyjątków od obowiązku przesłania dłużnikowi upomnienia, ujętego w art. 15 § 1 pea – nie powinno się natomiast interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*).

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim odstąpiono od obowiązku przesłania zobowiązanym z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych pisemnych upomnień zawierających wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, czym naruszono wymóg określony w art. 15 § 1 w zw. z art. 5 § 1 pkt 1 pea. Jako podstawę odstąpienia od wystawiania upomnień wpisywano na tytułach wykonawczych § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 30 października 2014 r..

Według Dyrektora WZRiPS odstąpiono od wystawiania upomnień w związku z tym, że świadczenia wychowawcze zawierają się w katalogu należności pieniężnych wynikających z ustawy o finansach publicznych i mają charakter cywilnoprawny i przypadają organom administracji rządowej.

NIK wskazała, że ww. interpretacja nie stanowi uzasadnienia dla odstąpienia od obowiązku przesłania zobowiązanym upomnienia na podstawie dyspozycji § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia. Przepis ten bowiem odnosi się do należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa. Tymczasem, w art. 25 uopp ustawodawca posługuje się pojęciem decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Wskazuje to na prawotwórczy (konstytutywny – a nie deklaratoryjny) charakter tego rodzaju decyzji i prowadzi do wniosku, że zobowiązanie nie powstaje „z mocy prawa”, ale na skutek uprawomocnienia się decyzji ustalającej zobowiązanie.

Niejednolita praktyka
urzędów dotycząca
wskazywania
rachunków bankowych
w toku prowadzonej
egzekucji należności

Zgodnie z art. 16 ust. 10 w zw. z art. 13a ust. 1 uopp, wojewoda ustala i dochodzi zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o kszs, a rozstrzygnięcie w takiej sprawie wymaga wydania decyzji. Według art. 25 ust. 8 uopp w zw. z art. 2 § 1 pkt 5 i art. 3 § 1 pea, nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji a uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji obowiązków wynikających z tej decyzji jest właściwy do orzekania organ I instancji, tj. wojewoda.

W ośmiu z 10 skontrolowanych urzędów, w decyzjach o nienależnie pobranym świadczeniu wychowawczym, upomnieniach oraz tytułach wykonawczych wystawianych w związku z wydawanymi przez wojewodów ww. decyzjami wskazywano rachunki bankowe organów właściwych, które wypłacały należne świadczenie, natomiast nie wskazywano rachunku bankowego wierzyciela, tj. rachunku danego wojewody. Z kolei w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w decyzjach w sprawie nienależnie pobranych świadczeń wskazywano numery rachunków bankowych

⁸⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 131.

⁸⁶ W tym przypadku ujęte w uzasadnieniu decyzji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w upomnieniach i tytułach wykonawczych zamieszczany był numer rachunku wierzyciela, czyli wojewody. Natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie numeru rachunku bankowego wojewody wskazywano dopiero w tytułach wykonawczych.

W księgach rachunkowych dysponentów części budżetowych oraz urzędów nie były ujmowane kwoty należności wynikające z wydawanych po 1 stycznia 2018 r. przez wojewodów decyzji w sprawach nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego objętego kszs. W ośmiu urzędach prowadzono natomiast ewidencje wspomagające (w formie zestawień w programie Excel, bądź ewidencje decyzji albo spraw, w których wydawano decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego), w których ujmowano dane umożliwiające ustalenie stanu należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (wysokość spłaconych należności i odsetek) oraz status sprawy. Na podstawie takiej ewidencji prowadzony był monitoring spłat należności z ww. tytułu. Z kolei w dwóch urzędach monitoring spłat prowadzony był w systemie Sygnity i systemie SR-SW. W zbiorczych sprawozdaniach Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za lata 2018–2020 ujmowane były wyłącznie dochody z tytułu otrzymanych zwrotów dotacji przyznanych gminom na dofinansowanie wydatków związanych z wypłatą świadczenia 500+ oraz z tytułu odsetek od nienależnie pobranych ww. świadczeń.

Także w organach właściwych⁸⁷ stosowano w tym zakresie niejednolite rozwiązania. Należności wynikające z decyzji wojewodów były ujmowane co do zasady w ewidencji księgowej organów właściwych i wykazywane w sprawozdaniach Rb-27S albo Rb-27ZZ. W niektórych jednak organach należności te nie były w ogóle ewidencjonowane (decyzje wprowadzone były tylko w programie dziedzinowym, który pełnił w tym przypadku rolę ewidencji pozabilansowej), a ponadto nie w każdej jednostce ujmowane były w ewidencji księgowej dochody związane z dokonywanym – stosownie do treści art. 25 ust. 7 uopp – potrąceniem nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego z bieżących świadczeń.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że w skontrolowanych urzędach, co do zasady monitorowano spłatę nienależnie pobranych świadczeń współpracując przy tym z organami właściwymi w kraju i instytucjami państw członkowskich, niemniej jednak tylko w jednym urzędzie wprowadzono procedury mające na celu określeniu jednolitych zasad współpracy pomiędzy urzędem a organami właściwymi w zakresie trybu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Brak wypracowanych jednolitych zasad współpracy z organami właściwymi w powyższym zakresie jak również monitorowania ich spłat, w tym nierzetelne i niekompletne prowadzenie ewidencji stanu tych należności nie sprzyjały rzetelnemu sprawowaniu nadzoru nad ich egzekucją.

Brak ewidencji księgowej nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych

Brak rzetelnego monitoringu stanu zaległości dłużników

⁸⁷ Ustaleń dokonano na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK) z 204 organów właściwych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie informacji pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z 204 organów właściwych dotyczących badanych dłużników ustalono, że w czterech urzędach wystąpiły rozbieżności pomiędzy stanem zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wykazywanym w urzędach wojewódzkich, a danymi przekazanymi przez te organy właściwe.

Przykłady

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie** spośród 20 zbadanych przypadków w 17 ujawniono rozbieżności stanu zaległości na dzień 31 marca 2021 r.

W **Opolskim Urzędzie Wojewódzkim** w czterech przypadkach na 20 zbadanych dłużników weryfikacja stanu należności nie była możliwa z uwagi na brak danych na ten temat w jednostkach samorządu terytorialnego.

Częściowo skuteczny nadzór nad organami właściwymi w zakresie zadań objętych ksz

W trzech urzędach⁸⁸ (30% zbadanych) nie prowadzono rzetelnego monitoringu dokonywania przez organy właściwe potrąceń i rozliczeń wpłat dłużników, jak również nie monitorowano wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30.

Przykłady

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

Z kolei w **Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim** nie prowadzono rzetelnego monitoringu dokonywania przez organy właściwe potrąceń i rozliczeń wpłat dłużników, co skutkowało wystąpieniem przypadków potrącenia po upływie terminu przedawnienia kwoty 552,80 zł na poczet należności ustalonej decyzją marszałka oraz zaniżeniem kwoty odsetek ustawowych w dwóch sprawach.

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie** wskutek nieopracowania zasad współpracy z organami właściwym w zakresie nienależnie pobranych świadczeń organy właściwe województwa mazowieckiego w różny sposób postępowały w przypadku dokonywania potrąceń nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych z innych świadczeń oraz w różny sposób przekazywały informacje o wysokości dokonanego zwrotu przez dłużników, co skutkowało tym, że pomiędzy danymi posiadanymi przez organy właściwe a danymi jakie posiadał urząd w zakresie stanu zaległości poszczególnych dłużników, wystąpiły różnice w wysokości wpłaconych środków finansowych.

⁸⁸ Tj. w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim i Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

W latach 2018–2021 (I półrocze) do wojewodów złożono 1056 wniosków o przyznanie ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. Liczba wydanych decyzji o udzieleniu ulgi wyniosła 551. Udzielanie ulg następowało przez osoby uprawnione, na wniosek stron wobec których wojewoda wydał decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, do większości wniosków dołączone były dokumenty dotyczące sytuacji rodziny. W trzech urzędach⁸⁹ opracowano wewnętrzne procedury udzielania ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

W czterech urzędach (40% zbadanych) stwierdzono przypadki udzielenia ulg pomimo braku rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego bądź niezgodnie z zakresem przedmiotowym wniosku strony⁹⁰. NIK wskazała, że pomimo iż decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu ulgi w spłacie nienależnie pobranego świadczenia ma charakter uznaniowy, uznanie administracyjne nie oznacza dowolności organu co do wydania konkretnego rozstrzygnięcia. Rzetelne udokumentowanie i uzasadnienie wystąpienia w danej sprawie przesłanek udzielenia lub odmowy udzielenia danej ulgi, stanowią gwarancję bezstronności i nienadużywania uprawnień przez organy władzy publicznej.

Analiza 203 postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia ulgi w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wykazała, że wnioski wraz z załączoną dokumentacją w większości przypadków zwerifikowano rzetelnie, wydając w tych sprawach stosowne decyzje. W trzech urzędach postępowania te były jednak prowadzone z naruszeniem terminów określonych w Kpa⁹¹, a w niektórych przypadkach również odstąpiono od obowiązku zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie. Postępowania w tych urzędach od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji trwały od 70 do 925 dni.

Ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych

Przypadki udzielenia ulg bez rzetelnego przeprowadzenia postępowania dowodowego

Nieterminowe rozpatrywanie wniosków o udzielenie ulgi

Przykłady

W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim wszystkie 22 postępowania prowadzono z naruszeniem art. 35 § 3 Kpa i w żadnej z ww. spraw nie zawiadomiono stron – na podstawie art. 36 § 1 Kpa – o przyczynach zwłoki, ani nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie cztery sprawy rozpatrzono po upływie terminu, określonego na podstawie art. 35 § 3 Kpa, a w przypadku 36% postępowań prowadzono je z naruszeniem art. 36 § 1 Kpa.

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie 35% postępowań prowadzono z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa, a rozpatrzenie wniosków zajęło od 11,5 do ponad 14 miesięcy.

⁸⁹ Tj. w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku i Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu.

⁹⁰ Dotyczyło to: 12 przypadków (na 20 zbadanych) w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, 11 (na 20 zbadanych) w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim, trzech (na 20 zbadanych) w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku oraz dwóch (na 22 zbadane) w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim.

⁹¹ W świetle art. 35 § 3 Kpa i art. 36 § 1 Kpa, należało załatwić sprawę nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawę szczególnie skomplikowaną – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie należało zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia.

Odstąpienie od stosowania przepisów Ordynacji podatkowej

Do udzielanych ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, tj.: rozłożenia na raty, odroczenia terminu spłaty, umorzenia należności (lub odsetek) żadna z kontrolowanych jednostek nie stosowała, albo nie stosowała konsekwentnie, odpowiednich przepisów Ordynacji podatkowej. Z wyjaśnień kierowników jednostek kontrolowanych wynikało, że decyzje wydawane były na podstawie przepisów uopp⁹² oraz Kpa⁹³, a na skutek przyjętej interpretacji przepisów uznano, że brak jest podstaw prawnych do naliczania opłaty prolongacyjnej. Ponadto, brak jasnych przepisów regulujących szczegółowe zasady udzielania ulg w sposób podobny jak w Ordynacji podatkowej, skutkowało tym, że przy udzielaniu ulg poprzez rozłożenie należności na raty uwzględniano wyłącznie należność główną, wyznaczając nowe terminy spłaty a w przypadku należnych odsetek terminy nie podlegały zmianom. W efekcie tego, pomimo rozłożenia na raty należności głównej, odsetki naliczano do dnia spłaty tej raty. Ponadto, nie wszystkie decyzje zawierały informacje na temat skutków prawnych zaprzestania spłacania rat.

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

Wojewodowie należycie wykonywali określone w przepisach prawa (m.in. uopp) obowiązki związane z monitorowaniem zadania związanego z realizacją świadczenia wychowawczego oraz sporządzaniem wymaganych sprawozdań. Współpracowali w tym zakresie z organami właściwymi. Tylko w dwóch jednostkach nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani audytu wewnętrznego w zakresie realizacji zadań związanych z kszs. Wpływające do kontrolowanych podmiotów skargi dotyczące przedmiotowej materii – z nielicznymi wyjątkami – załatwiano zgodnie z przepisami Kpa.

Monitorowanie realizacji świadczenia wychowawczego

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich monitorowano realizację świadczenia wychowawczego. Wojewodowie w ramach realizacji zadania określonego w art. 14 ust. 3 uopp monitorowali obowiązek przekazywania zbiorów centralnych otrzymanych od organów właściwych poprzez przekazywanie, przy wykorzystaniu Centralnej Aplikacji Statystycznej w cyklu kwartalnym tych zbiorów (bez możliwości ingerencji w ich treść), zgodnie ze wskazówkami zamieszczanymi w CAS oraz w terminach określonych przez MRPiPS. W skontrolowanych urzędach wojewódzkich prowadzono również miesięczny monitoring spraw w systemie dziedzinowym i przekazywany przez CAS oraz monitoring niezakończonych spraw i wydanych rozstrzygnięć, przekazywany do MRiPS za pośrednictwem poczty elektronicznej (do końca września 2019 r. w cyklu tygodniowym, zaś od października 2019 r. w cyklu miesięcznym). Sporządzano również i przekazywano przez CAS miesięczne raporty dotyczące skali niezakończonych i wpływających wniosków i spraw z zakresu świadczenia wychowawczego oraz świadczeń rodzinnych w związku z kszs.

Sprawozdawczość rzeczowo-finansowa i kszs z realizacji świadczenia 500+

Skontrolowani wojewodowie egzekwowali od organów właściwych przekazywanie sprawozdań rzeczowo – finansowych oraz analizowali dane w nich zawarte. Weryfikowana była m.in. kwota i liczba wypłaconych

⁹² M.in. art. 16 ust. 10 oraz art. 25 ust. 10.

⁹³ Art. 104, art. 107 § 1 i 3 oraz art. 127a.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

świadczeń, liczba wniosków wpływających do organów, liczba wydanych rozstrzygnięć oraz dane dotyczące wysokości planu i otrzymanej przez gminy dotacji. Analiza 184 wybranych losowo sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego sporządzonych przez organy właściwe wykazała, że sporządzane były z wykorzystaniem systemu informatycznego i przekazywane wojewodom drogą elektroniczną w 99% w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z 2017 i 2019 r. Nieznaczny odsetek (1%) ich nieterminowego przekazania nie wpłynął na realizację zadań z kszs.

We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich wojewodowie sporządzali i przekazywali do Ministerstwa zbiorcze miesięczne sprawozdania z realizacji programu „Rodzina 500+”, które zawierały dane ze sprawozdań przekazywanych przez organy właściwe oraz dane z wykonywania przez wojewodę w danym miesiącu zadań z zakresu kszs. Analiza 130 wybranych losowo zbiorczych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego oraz z realizacji kszs wykazała, że przekazywane były do MRiPS drogą elektroniczną w 97% w terminach określonych w ww. rozporządzeniach w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z 2017 i 2019 r. Nieznaczny odsetek (3%) ich nieterminowego przekazania nie wpłynął na realizację zadań z kszs.

W 40% urzędów wojewódzkich nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych ani nie zrealizowano audytu wewnętrznego w zakresie realizacji zadań związanych z kszs. W 20% urzędów wojewódzkich ograniczono się do przeprowadzenia czynności doradczych w ramach zadań audytowych, których celem była ocena kszs w urzędzie oraz przedstawienie propozycji usprawnień w tym obszarze. W pozostałych 40% urzędów wojewódzkich przeprowadzono audyt wewnętrzny lub kontrolę wewnętrzną obejmującą problematykę realizacji zadania związanego z koordynacją. W wyniku tych działań kontrolnych i audytowych w 20% urzędów wojewódzkich sformułowano zalecenia służące usprawnieniu realizacji zadań.

Do ośmiu urzędów wojewódzkich na działalność prowadzonych postępowań związanych z realizacją świadczeń wychowawczych w ramach kszs wpłynęło łącznie 467 skarg. Poza jednostkowymi przypadkami skargi rozpatrywano terminowo. W siedmiu urzędach wojewódzkich rozpatrzono skargi, uznając wszystkie lub część z nich za zasadne a w przypadku jednego urzędu wszystkie skargi zostały rozpatrzone jako bezzasadne.

**Działalność kontrolna
i audyt w obszarze kszs**

**Skargi na działalność
organu w zakresie
prowadzonych
postępowań 500+
w ramach kszs**

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy zadania związane z ustalaniem prawa do świadczenia wychowawczego przyznawanego w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego realizowane są prawidłowo?
Cele szczegółowe	1. Czy zadania z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają unijne przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zostały należycie przygotowane i zrealizowane? 2. Czy prawidłowo i poprawnie prowadzono postępowania w zakresie świadczeń wychowawczych realizowanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego? 3. Czy należycie egzekwowano należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, monitorowano ich spłatę oraz udzielano ulg w ich spłacie? 4. Czy należycie realizowano nadzór nad realizacją zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 11 podmiotów, w tym Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz 10 urzędów wojewódzkich.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2021 (do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres). Kontrola została zrealizowana w terminie od 20 maja do 15 października 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 204 organów właściwych⁹⁴ z dziewięciu województw o udzielenie informacji w jaki sposób ewidencjonowane są u nich nienależnie pobrane świadczenia wychowawcze egzekwowane na podstawie decyzji wystawianych przez poszczególnych wojewodów oraz w jaki sposób są one ujmowane w sprawozdawczości budżetowej. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że działania w celu odzyskania nienależnie pobranych świadczeń charakteryzowały się niejednorodną praktyką postępowania, w szczególności w zakresie zaliczania wpłat dłużnika i dokonywanych potrąceń nienależnie pobranego świadczenia z innych świadczeń. Część z tych organów stosowała zasadę proporcjonalności, o której mowa w art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej, a pozostałe zaliczały wpłaty i dokonywały ww. potrąceń w pierwszej kolejności na poczet należności głównej. Analiza informacji uzyskanych od organów właściwych wykazała również niejednorodną praktykę ich postępowania w zakresie ewidencjonowania zdarzeń związanych z nienależnie pobranymi świadczeniami i wyka-

⁹⁴ Trzydzieści cztery w województwie wielkopolskim, 10 w województwie zachodniopomorskim, 20 w województwie mazowieckim, 21 w województwie lubelskim, 14 w województwie opolskim, 29 w województwie lubuskim, 20 w województwie kujawsko-pomorskim, 26 w województwie podlaskim, 30 w województwie łódzkim.

zywania ich w sprawozdaniach budżetowych. Część organów właściwych ujmowała operacje związane z ustaleniem zwrotu ww. świadczeń dopiero w momencie spłaty lub potrącenia (jako dochody), a część jako należności (w momencie otrzymania ostatecznej decyzji wojewody). Ponadto w wyniku ww. analizy stwierdzono, że nie zawsze w urzędach wojewódzkich⁹⁵ monitorowano stan zaległości dłużników oraz wpływ dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30.

Po zakończeniu kontroli, NIK wystosowała do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 35 wniosków pokontrolnych do dziewięciu urzędów wojewódzkich. Dotyczyły one przede wszystkim:

Pozostałe informacje

- załatwiania bez zbędnej zwłoki spraw kszs w zakresie świadczenia wychowawczego, nie później niż w dwumiesięcznym terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa albo maksymalnie trzymiesięcznym terminie określonym w art. 21 ust. 5–5c uopp oraz informowania stron o niezatałwieniu sprawy w ww. terminie i jego przyczynach, a także wskazywania nowego terminu jej załatwienia;
- opracowania zasad współpracy z organami właściwymi w zakresie egzekucji nienależnie pobranych świadczeń;
- wysyłania/kierowania do zobowiązanych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych upomnień wzywających do wykonania obowiązku orzeczonego decyzjami o ustaleniu i zwrocie tych świadczeń;
- podejmowania albo zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania należności budżetu państwa w przypadku braku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego;
- wyeliminowania nieuzasadnionych opóźnień w toku ponownie prowadzonych spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń oraz w wysyłaniu upomnień do dłużników i przekazywaniu tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych;
- bieżącego monitorowania stanu zaległości dłużników we współpracy z organami właściwymi oraz rzetelnego prowadzenia ewidencji tych zaległości;
- monitorowania wpływu dochodów z tytułu świadczeń nienależnie pobranych odprowadzanych przez gminy na rachunek wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30, a także zweryfikowania w trybie nadzoru lub kontroli prawidłowości wywiązania się przez organy właściwe gmin Jastrowie i Lipno z obowiązku przekazywania dochodów z tytułu ww. świadczenia;
- weryfikowania wysokości kwot odsetek ustawowych za opóźnienie od świadczeń nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych;
- wskazywania w decyzjach kwot umarzanych odsetek za opóźnienie od nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz okresu, za jaki je umorzono;

⁹⁵ Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Opolski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu, Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim.

- pozostawiania, na podstawie art. 64 § 2 Kpa, wniosków o ulgę w spłacie należności bez rozpoznania w sytuacji, gdy pomimo wezwania wnioskodawca nie przedkłada wymaganych przez urząd dokumentów;
- podejmowania rozstrzygnięć w sprawach ulg w spłacie należności zgodnych z zakresem przedmiotowym wniosku strony;
- rzetelnego prowadzenia postępowania dowodowego poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie przyznania ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń;
- dokumentowania weryfikacji szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji w sprawach dotyczących udzielania ulgi w postaci rozłożenia na raty zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego;
- zawiadamiania wnioskodawców o pozostawieniu bez rozpoznania ich wniosków dotyczących rozłożenia na raty zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego;
- prowadzenie kontroli kompletności ewidencjonowania zdarzeń związanych z kszs;
- niezwłocznego przekazywania rozstrzygniętych wniosków oraz wniosków o ustalenie właściwości do instytucji innego państwa członkowskiego;
- prawidłowego dokumentowania zaznajomienia się przez pracowników z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy.

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków do Ministra w zakresie nieterminowego rozpatrywania ponagleń w sprawach świadczeń wychowawczych objętych kszs.

Na dzień 10 grudnia 2021 r., adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o realizacji 22 wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji był jeden, natomiast 12 nadal pozostało niezrealizowanych.

Trzech wojewodów złożyło zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Do wystąpienia Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego złożono jedno zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego, który dotyczył niewysyłania zobowiązanym upomnień oraz trzy zastrzeżenia do ustaleń stanu faktycznego dotyczących odstąpienia od naliczania opłaty prolongacyjnej, wpłacania wyegzekwowanych kwot na rachunki bankowe organów właściwych oraz zwłoki w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Do wystąpienia Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu złożono jedno zastrzeżenie do nieprawidłowości dotyczącej nieterminowego przekazywania ponagleń. Do wystąpienia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego złożono pięć zastrzeżeń do stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości dotyczących: niesporządzenia opisu stanowiska pracy i zakresu czynności dla jednego pracownika, przekroczenia terminu przewidzianego dla postępowań administracyjnych (dwa zastrzeżenia), niepodejmowania działań egzekucyjnych oraz nierzetelnego prowadzenia postępowań poprzedzających udzielenie ulgi. Uchwałami Komisji Rozstrzygających NIK dwa zastrzeżenia uwzględniono w całości, cztery w części, a pięć oddalono.

ZAŁĄCZNIKI

W następstwie ustalonych nieprawidłowości, ich skutki finansowe określone zostały na łączną kwotę 14,3 tys. 1zł, w tym: 13,7 tys. zł stanowiły kwoty uszczuplonych środków lub aktywów, a 0,6 tys. zł – nienależnie uzyskane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Poznaniu	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg Minister Rodziny i Polityki Społecznej
		Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Michał Zieliński Wojewoda Wielkopolski
		Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	Władysław Dajczak Wojewoda Lubuski
		Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz Wojewoda Kujawsko-Pomorski
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski Wojewoda Podlaski
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Łukasz Kmita Wojewoda Małopolski
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki	Lech Sprawka Wojewoda Lubelski
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki	Tobiasz Adam Bocheński Wojewoda Łódzki
6.	Delegatura NIK w Opolu	Opolski Urząd Wojewódzki	Sławomir Kłosowski Wojewoda Opolski
7.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	Zbigniew Bogucki Wojewoda Zachodniopomorski
8.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Konstanty Radziwiłł Wojewoda Mazowiecki

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	P	1. Przygotowano i realizowano zadanie z zakresu świadczenia wychowawczego do którego zastosowanie miały unijne przepisy o kszs. 2. Zapewniono środki finansowe i wsparcie merytoryczne dla wdrożenia ww. zadań. 3. Rzetelnie wykonywano zadania instytucji łącznikowej i władzy właściwej. 4. Należyście sprawowano nadzór merytoryczny nad realizacją przez wojewodów kszs w zakresie świadczenia wychowawczego. 5. Rzetelnie i na bieżąco monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przez wojewodów, systematycznie weryfikując wykonanie przez nich programów naprawczych.	1. Nieterminowo rozpatrywano poganienia.
2.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	O	1. Przygotowano i wdrożono zadania z zakresu świadczenia wychowawczego w ramach kszs. 2. Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach kszs posiadały wymagane kwalifikacje zawodowe, a prowadzone szkolenia zapewniały możliwość ich podnoszenia. 3. Celowo i adekwatnie do potrzeb wydatkowano środki na realizację zadania. 4. Prawdłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia. 5. Prawo do świadczenia 500+ ustalano we właściwej wysokości, na podstawie kompletu wymaganych dokumentów. 6. Prawdłowo ustalano wysokość należności głównej i okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. 7. Zwrot należności od dłużników był należycie monitorowany. 8. Podejmowano właściwe działania w celu zastosowania środków egzekucyjnych w sytuacji uchylania się zobowiązanych od zwrotu ww. należności, jednak w 15,9% zbadanych spraw nastąpiło to z nieuzasadnionym opóźnieniem. 9. Podejmowano systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem i organami właściwymi. 10. Egzekwowano od organów właściwych rzetelnie, w tym terminowe, sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego. Prawdłowo też przekazywano ww. sprawozdania sporządzone przez wojewodę. 11. Wpływające do urzędu skargi dotyczące przedmiotowej materii, załatwiano zgodnie z przepisami Kpa.	1. Nie we wszystkich przypadkach prawidłowo udokumentowano zaznajomienie się przez pracowników z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonym stanowisku, ich podstawowymi uprawnieniami oraz opisami stanowisk pracy. 2. W 83,3% zbadanych spraw dopuszczono się zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezakończonych sprawach w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia poganienia. 3. Poganienia na skutek przyjętej praktyki przekazywano do Ministra po załatwieniu spraw których dotyczyły. 4. 15,9% spraw związanych z egzekucją nienależnie pobranych świadczeń prowadzonych było z nieuzasadnioną zwłoką. 5. Nie monitorowano wpływu dochodów z tytułu nienależnie pobranych świadczeń odprowadzanych przez gminy na rachunek wojewody jako dysponenta części budżetowej 85/30.

3.	Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim	0	1. Prawidłowo przygotowano i wdrożono zadania wojewody dotyczące świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o kszs. 2. Zakresy obowiązków pracowników i opisy stanowisk pracy były aktualne i zawierały realizowane przez nich zadania, przy czym nie zawsze dokumentowano fakt zapoznania się z tymi opisami. 3. Celowo i adekwatnie do potrzeb wydatkowo środki na realizację zadania związanego z koordynacją. 4. Prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczeń wychowawczych oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczeń. 5. Prawidłowo i we właściwej wysokości ustalano prawo do świadczenia 500+. 6. Decyzje w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych były wydawane przez osoby uprawnione, prawidłowo ustalano wysokość należności głównej oraz okresy za które uznano świadczenie 500+ jako nienależnie. 7. Podejmowano systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem i organami właściwymi, co sprzyjało prawidłowemu ustalaniu prawa do tego świadczenia. 8. Egzekwowano od organów właściwych terminowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego.	1. W 54% zbadanych spraw, w których miały zastosowanie przepisy o kszs, dopuszczono się zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezakończonym sprawie w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. 2. Nie przesyłano dłużnikom upomnień, o których mowa w art. 15 p.c., z tym że każdorazowo, pisemnie wzywano ich do dobrowolnego uregulowania zaległości. 3. W 55% objętych badaniem przypadków udzielenia ulg, rozłożono zaległości na raty, nie dokumentując faktu zweryfikowania szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny oraz potwierdzenia ich wystąpienia przed wydaniem decyzji, przy jednoczesnym odstąpieniu od jej uzasadnienia faktycznego w tym zakresie. 4. W 40% zbadanych spraw, w których decyzje o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wydał wojewoda, nie monitorowano na bieżąco stanu zaległości dłużników we współpracy z organami właściwymi, co skutkowało nierzetelną ewidencją tych zaległości.
4.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	0	1. Prawidłowo przygotowano i wdrożono zadania wojewody dotyczące świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji. 2. Zakresy obowiązków pracowników były aktualne i zawierały realizowane przez nich zadania, a prowadzone szkolenia zapewniały im możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. 3. Celowo i adekwatnie do potrzeb wydatkowano środki na realizację zadania związanego z kszs. 4. Prawidłowo ustalano czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczeń wychowawczych oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczeń. 5. Prawidłowo wydawano decyzje tymczasowe, w których przyznawano świadczenia wychowawcze z uwzględnieniem przesłanek określonych w przepisach unijnych o kszs. 6. Prawidłowo i we właściwej wysokości ustalano prawo do świadczenia 500+.	1. W 56,7% zbadanych spraw dopuszczono się zwłoki w ich załatwieniu, nie informowano przy tym wnioskodawców o niezakończonym sprawie w terminie i tego przyczynach, nie wskazywano nowego terminu oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. 2. Stwierdzono nieuzasadnioną, blisko roczną zwłokę w wystawieniu tytułu wykonawczego. 3. W dwóch postępowaniach o udzielenie ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego nie poinformowano wnioskodawców o pozostawieniu złożonych przez nich podań bez rozpoznania.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy		7. Decyzje w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń 500+ były wydawane przez osoby uprawnione, prawidłowo ustalano wysokość należności głównej, okresy za które uznano świadczenie wychowawcze jako nienależnie, a zwrot należności był należycie monitorowany. 8. Podejmowano właściwe działania w celu zastosowania środków egzekucyjnych. 9. Rzetelnie, w tym terminowo, rozpatrywano wnioski o rozłożenie na raty należności wynikających z decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. 10. Podejmowano systematyczne działania w celu nadzorowania oraz monitorowania udzielania świadczenia 500+, współpracując z Ministrem i organami właściwymi. 11. Egzekwowano od organów właściwych rzetelne, w tym terminowe, sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego.	
5.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	0	1. Prawidłowo realizowano zadania związane z ustalaniem prawa do świadczenia wychowawczego przyznawanego w ramach kszs. 2. We właściwy sposób przygotowano urząd do realizacji zadań z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji, dostosowując organizację pracy do ich realizacji. 3. Właściwie ustalono, czy przepisy o kszs mają zastosowanie oraz określono pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego. 4. Należycie egzekwowano należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń i monitorowano ich spłatę, współpracując w tym zakresie z organami właściwymi oraz instytucjami zagranicznymi. 5. Nadzorowano oraz monitorowano realizację świadczenia wychowawczego przez organy właściwe oraz współpracowano, w tym zakresie, zarówno z tymi organami, jak i z Ministerstwem.	1. Trzy sprawy (z 30) rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa, a wnioskodawców nie poinformowano o przyczynach niezatwienia sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa. 2. W siedmiu sprawach (z 25, w których uznano, że przepisy o koordynacji mają zastosowanie) informacje do organów właściwych za granicą przesłano po upływie od 47 do 120 dni od wydania rozstrzygnięcia, podczas gdy powinny być wysłane niezwłocznie. 3. W trzech badanych sprawach (z 20) ulg udzielono na podstawie niepełnej dokumentacji, która nie potwierdzała szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących sytuacji rodziny.

6.	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	0	- Należy przygotować i wdrożyć zadania wojewody z zakresu świadczenia wychowawczego, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji. - Dostosowano organizację pracy Urzędu oraz zapewniono zasób kadrowy i środki finansowe na realizację nowych zadań. - Prawidłowo ustalono, czy w sprawach mają zastosowanie przepisy o kszs, a także prawo do świadczenia wychowawczego oraz podlegające zwrotowi kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. - Prawidłowo udzielano ulg w spłacie należności. - Rzeczelnie prowadzono ewidencje zapewniające monitorowanie zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. - Właściwie współpracowano z organami właściwymi w ustalaniu stanu należności. - Prawidłowo realizowano obowiązki związane z monitorowaniem zadania związanego z realizacją świadczenia wychowawczego oraz sporządzaniem wymaganych sprawozdań.	- Z naruszeniem terminów ustawowych określonych w art. 35 § 3 Kpa, art. 21 uopp oraz art. 9 ustawy zmieniającej z 2019 r. prowadzono postępowania administracyjne w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego. - Przewlekłe prowadzono niektóre postępowania w sprawie udzielenia ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. - W jednym przypadku wydano decyzję ustalającą wysokość nienależnie pobranego świadczenia na kwotę 500 zł, podczas gdy faktycznie wysokość nienależnie pobranego świadczenia wynosiła 1000 zł.
7.	Lubelski Urząd Wojewódzki	0	- Należy przygotować i wdrożyć zadania wojewody z zakresu świadczenia wychowawczego, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji. - Dostosowano organizację pracy urzędu oraz zapewniono zasób kadrowy i środki finansowe na realizację nowych zadań. - Prawidłowo ustalono, czy w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego mają zastosowanie przepisy o kszs, a także prawo do świadczenia wychowawczego. - Prawidłowo ustalono podlegające zwrotowi kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. - Udzielanie ulg w spłacie należności – z jednym wyjątkiem – uzasadniały szczególne okoliczności dotyczące sytuacji rodziny, ustalone z udziałem wnioskodawców oraz ośrodków pomocy społecznej i ośrodków pomocy rodzinie. Rzeczelnie prowadzono ewidencje zapewniające monitorowanie zaległości z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz współpracowano z organami właściwymi w ustalaniu ich stanu. - Należy wykonywać obowiązki związane z monitorowaniem zadania związanego z realizacją świadczenia wychowawczego oraz sporządzaniem wymaganych sprawozdań.	- Przewlekłe prowadzono postępowania administracyjne, tj. z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa oraz z pominięciem obowiązku zawiadomienia strony o niezakończonym sprawie w terminie (art. 36 Kpa). - Przewlekłe prowadzono postępowania w sprawach ulg, co miało jednocześnie wpływ na terminowość podejmowania skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania należności stanowiących dochód budżetu państwa, jak też dokonywanie potrąceń z bieżących świadczeń. - W jednym przypadku, udzielono ulgi pomimo niedostarczenia przez wnioskodawcę wymaganych dokumentów. - Opieszale prowadzono działania windykacyjne. - Nie prowadzono rzetelnego monitoringu dokonywania przez organy właściwe potrąceń i rozliczeń wpłat dłużników. - Nie przekazywano organom właściwym informacji o kwotach umorzonych odsetek ustawowych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
8.	Łódzki Urząd Wojewódzki	0	1. Podjęmowano w latach 2018–2020 skuteczne działania w zakresie dostosowania struktury organizacyjnej i organizacji pracy umożliwiającej rozpatrzenie do końca 2020 r. zaległych postępowań przejętych od marszałka województwa, jak również rozpoznawanie wniosków bieżących wpływających do urzędu w tym okresie. 2. Zapewniono podnoszenie kwalifikacji pracowników poprzez ich udział w szkoleniach, których zakres dotyczył zagadnień związanych z realizacją zadań dotyczących koordynacji. 3. Celowo wydatkowano otrzymane środki, przeznaczone na realizację ww. zadań. 4. Prawidłowo ustalano czy w danej sprawie o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego mają zastosowanie przepisy o ksz oraz pierwszeństwo państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego. 5. Poprawnie ustalano okresy za które pobrano nienależne świadczenia oraz kwoty zaległości, jak również prawidłowo naliczono odsetki za zwłokę w decyzjach w sprawie ustalenia. 6. Rzetelnie współpracowano z organami właściwymi w szczególności w zakresie potrącenia należności z aktualnie wypłacanych świadczeń i zasiłków. 7. Ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń udzielano na podstawie kompletnych wniosków, w sytuacji wystąpienia szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących wnioskodawców i ich rodzin. 8. Monitorowano udzielanie świadczeń wychowawczych poprzez weryfikację danych dotyczących osób pobierających świadczenie wychowawcze, osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze oraz dzieci, na które osoby te pobierają świadczenie lub ubiegają się o jego przyznanie. 9. Egzekwowano od organów właściwych obowiązek terminowego przekazywania danych zawartych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych i weryfikowano dane w nich zawarte. 10. Terminowo sporządzano zbiorcze miesięczne sprawozdania z realizacji programu „Rodzina 500+” i przysyłano je do Ministerstwa. 11. Rzetelnie współpracowano z Ministerstwem w zakresie koordynacji. 12. Skargi rozpatrywano zgodnie z przepisami Kpa oraz przepisami wykonawczymi.	1. W 50% spraw dopuszczono się zwłoki w podejmowaniu czynności postępowania, nie informując jednocześnie strony o przyczynach jej powstania wraz ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. 2. Odstąpiono od obowiązku wysłania do dłużników upomnień wzywających do wykonania obowiązku orzeczonego decyzjami. 3. 17% postępowań w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia nie było prowadzonych na bieżąco, dopuszczono się w nich zwłoki w wystawieniu tytułu wykonawczego, a w jednym przypadku w sposób długotrwały nie podejmowano kolejnych czynności. 4. W jednym postępowaniu w sprawie udzielenia ulgi w sposób nieuzasadniony dopuszczono się zwłoki w podejmowaniu kolejnej czynności postępowania.

9.	Opolski Urząd Wojewódzki	0	1. Podjęto skuteczne działania umożliwiające przejęcie realizacji zadań z zakresu świadczeń wychowawczych. 2. Prawdopodobnie przygotowano komórkę organizacyjną do realizacji zadań związanych z kszs. 3. Celowo wydatkowano środki finansowe na realizację zadań w ramach koordynacji. 4. Prawdopodobnie prowadzono postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z kszs zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej albo informacji o jego przyznaniu. 5. Rzetelnie, w tym terminowo oraz w odpowiedniej formie sporządzano i przekazywano sprawozdania rzeczowo – finansowe. 6. Prawdopodobnie ustalano kwoty i okres nienależnie pobranych świadczeń oraz odsetki od tych kwot.	1. Z naruszeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa przeprowadzono dwa z 30 objętych szczegółowym badaniem postępowań administracyjnych oraz nie informowano wnioskodawców o niezalutowaniu sprawy w terminie, co było niezgodne z art. 36 § 1 ww. ustawy. 2. Nie zawsze podejmowano działania egzekucyjne polegających na wysłaniu upomnień oraz tytułów wykonawczych kierowanych do organów egzekucyjnych. 3. Opieszale wydawano decyzje w sprawie nienależnie pobranych świadczeń. 4. Przyznawano ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń, pomimo braku dowodów wskazujących na zasadność ich udzielenia. 5. Zaniechano sporządzenia opisu stanowiska pracy oraz zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Zastępcy Dyrektora WPS.
10.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie	0	1. Struktura organizacyjna oraz organizacja pracy w Urzędzie umożliwiły rzetelną i pełną realizację zadań związanych z kszs. 2. Prawdopodobnie ustalono czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs w zakresie świadczenia wychowawczego oraz pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty ww. świadczenia. 3. Prawdopodobnie wydawane były decyzje o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego oraz o udzieleniu ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń. 4. Rzetelnie monitorowano realizację świadczeń wychowawczych z zakresu kszs za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej.	1. Nie powiadamiano stron postępowań administracyjnych o nowym terminie załatwienia sprawy (dotyczyło to spraw przejętych od marszałka) i o prawie do wniesienia ponaoglenia.
11.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	0	1. Prawdopodobnie realizowano zadania z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji. 2. Środki finansowe planowane na realizację ww. zadań wydatkowano w sposób celowy i oszczędny. 3. Prawdopodobnie wypełniano obowiązki w zakresie udzielania świadczeń wychowawczych. 4. Nadzorowano oraz monitorowano udzielanie świadczeń wychowawczych przez organy właściwe.	1. Stwierdzono przypadki rozpatrywania spraw po terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa i niepowiadamiania wnioskodawcy o przyczynie zwłoki wraz ze wskazaniem nowego terminu na załatwienie sprawy (art. 36 Kpa). 2. Przewlekłe prowadzono działania mające na celu wyegzekwowanie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. 3. Nie współpracowano w wystarczający sposób z organami właściwymi w zakresie windykacji należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

*) P – pozytywna / N – negatywna / 0 – w formie opisowej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Obowiązki państwa w zakresie ochrony rodziny	Konstytucja RP ⁹⁶ w art. 71 ust. 1 wskazuje, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Realizowany w Polsce od 1 kwietnia 2016 r. program „Rodzina 500+” ma za zadanie pomóc rodzinom w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie comiesięcznych świadczeń wychowawczych.
Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci	Warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia określa ustawa o pomocy państwa, której treść, od dnia wejścia w życie, ulegała licznym zmianom, w tym w badanym okresie. Świadczenie wychowawcze przysługuje obywatelom polskim oraz niektórym grupom cudzoziemców, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres, w jakim mają otrzymywać świadczenie wychowawcze, chyba że przepisy o kszs lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 1 ust. 2 i 3 uopp), przy czym katalog tych osób był wielokrotnie modyfikowany ⁹⁷ .
Osoby uprawnione do świadczenia wychowawczego	Świadczenie wychowawcze co do zasady przysługuje: matce, ojcu, opiekunowi dziecka albo dyrektorowi pomocy społecznej, do dnia ukończenia przez dziecko 18. roku życia, przy czym dotyczy to dzieci własnych, przysposobionych oraz w sprawie których toczy się postępowanie o przysposobienie, a także dzieci znajdujących się pod opieką prawną lub umieszczonych w domu pomocy społecznej (art. 4 ust. 2 i 3 w zw. z art. 2 pkt 5 uopp). Do 30 czerwca 2019 r. świadczenie 500+ było wypłacane na drugie i każde kolejne dziecko bez określenia kryterium dochodowego, natomiast na pierwsze dziecko przysługiwało tylko wówczas, gdy miesięczny dochód na jednego członka rodziny nie przekraczał 800 zł (albo 1200 zł, gdy dziecko było niepełnosprawne (art. 5 ust. 3 i 4 ustawy w ówczesnym brzmieniu.). Od 1 lipca 2019 roku świadczenie to dotyczy także pierwszego dziecka, bez ww., dodatkowych warunków.
Wyłączenie uprawnień do świadczenia wychowawczego	Od 1 lipca 2019 r. świadczenie wychowawcze nie przysługuje, gdy: 1) dziecko pozostaje w związku małżeńskim, 2) dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej, 3) pełnoletnie dziecko ma ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na własne dziecko, 4) członkowi rodziny przysługuje za granicą na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (art. 8 ustawy o pomocy państwa).

Katalog ww. przypadków uprzednio również modyfikowano⁹⁸.

⁹⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.

⁹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1543 (art. 8), Dz. U. z 2018 r. poz. 107 (art. 10), Dz. U. z 2019 r. poz. 577 (art. 10), Dz. U. z 2019 r. poz. 924 (art. 1).

⁹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1428 (art. 15), Dz. U. z 2019 r. poz. 924 (art. 1).

Świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko (art. 5 ust. 1 uopp). Jest to kwota wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o PIT). Prawo do świadczenia 500+, co do zasady, ustala się, na roczne okresy – tj. od 1 czerwca do 31 maja roku następnego (art. 18 ust. 1 ustawy). Do 30 czerwca 2019 r. okres ten przypadał na dni od 1 października do 30 września roku następnego⁹⁹. W przypadku gdy świadczeniobiorca marnotrawi wypłacane mu świadczenie wychowawcze lub wydatkuje je niezgodnie z celem, organ właściwy przekazuje należne osobie świadczenie w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług (art. 9 uopp).

Wysokość świadczenia wychowawczego i jego formy

Ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz jego wypłata następują na wniosek osób wymienionych w art. 13 ust. 1 ustawy. Składa się go w urzędzie gminy lub miasta określonym w art. 13 ust. 2 uopp, powinien zawierać dane określone w jej art. 13 ust. 3, a do wniosku należy dołączyć dokumenty ujęte w ust. 4 tego artykułu. Zakres informacji jaki ma być zawarty we wniosku, zaświadczeniach oraz oświadczeniach niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego określają rozporządzenia o postępowaniu z 500+ z 2017 i 2019 r. Wniosek i załączniki do wniosku mogą być składane drogą elektroniczną za pomocą systemów informatycznych wymienionych w art. 13 ust. 5 uopp. W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku, podmiot realizujący świadczenie wychowawcze wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenie do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do tego wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia, podobnie jak nieuzupełnienie – maksymalnie w ciągu 30 dni – wymaganych, brakujących dokumentów (art. 19 ust.1 i 2 ustawy).

Zarys postępowania w sprawach dotyczących przyznania świadczenia wychowawczego

Przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę świadczenia wychowawczego od 1 lipca 2019 r. nie wymaga wydania decyzji¹⁰⁰. Wymaga jej natomiast odmowa przyznania tego świadczenia, uchylenie lub zmiana prawa do niego oraz rozstrzygnięcie w sprawie świadczenia nienależnie pobranego (art. 13a ust. 1 uopp). Informacja o przyznaniu świadczenia jest przesyłana na wskazany przez wnioskodawcę adres poczty elektronicznej albo – w razie jego niewskazania – jest on informowany o możliwości odebrania od organu informacji o przyznaniu świadczenia (art. 13a ust. 2 ustawy). Nieodebranie ww. informacji nie wstrzymuje wypłaty świadczenia (art. 13a ust. 3 uopp).

Organ właściwy lub wojewoda odmawiają przyznania prawa do świadczenia wychowawczego, jeżeli osoba ubiegająca się o nie m.in. uniemożliwi przeprowadzenie stosownego wywiadu środowiskowego dotyczącego wątpliwości co do sprawowania opieki nad dzieckiem oraz wydatkowania świadczenia. Wyżej wymienione organy wstrzymują wypłatę świadczenia, jeżeli osoba je otrzymująca m.in. odmówiła niezbędnych wyjaśnień mają-

⁹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 924 (art. 1).

¹⁰⁰ Ma wtedy jedynie charakter czynności materialno-technicznej. W sytuacji przyznania świadczenia wychowawczego organ zobowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy o tym fakcie.

cych wpływ na to prawo, albo świadczenie nie jest podejmowane przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe. W tym ostatnim przypadku możliwe jest wznowienie wypłaty, po późniejszym zgłoszeniu się osoby uprawnionej (także za cały okres wstrzymania), ale tylko jeśli nastąpi to przed końcem okresu na jaki świadczenie to przysługuje – jeśli nie, za ten okres świadczenie wygasa (art. 23 uopp w zw. z jej art. 15).

Jeśli wystąpią zmiany mające wpływ na prawo do świadczenia 500+, to osoba, która je otrzymuje jest obowiązana do niezwłocznego powiadomienia o tym organu właściwego wypłacającego to świadczenie (art. 20 ust. 1 uopp). Organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić prawo do świadczenia wychowawczego, jeżeli uległa zmiana sytuacja rodzinna mająca wpływ na to prawo, członek rodziny nabył je w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do niego. Zmiana rozstrzygnięcia dotyczącego prawa do świadczenia 500+ na korzyść strony nie wymaga jej zgody (art. 27 uopp).

W świetle treści art. 28 ust. 1 ustawy, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się przepisy Kpa. Zgodnie z jego art. 35 § 1, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, w terminach określonych w § 3 tego artykułu i przy uwzględnieniu okoliczności wymienionych w jego § 5. Ponadto, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony postępowania o niezakończonym postępowaniu w terminie, a im z kolei – do 12 lipca 2021 r. – przysługiwało prawo do wniesienia ponaglenia (art. 28 ust. 2 uopp w zw. z art. 36 i 37 Kpa).

Naruszanie przez organy ww. przepisów, w tym przewlekłe procedowanie godzi w zasady: zaufania do władzy publicznej oraz szybkości i prostoty postępowania ujęte w art. 8 i 12 Kpa, a w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się m.in. że długie procedowanie w przedmiotowym zakresie w sposób jaskrawy narusza podstawowe prawa socjalno-bytowe wielodzietnej rodziny¹⁰¹.

Wnioski składane przez osoby przebywające poza granicami RP (art. 16 ustawy)

W przypadku gdy osoba, której przysługuje świadczenie 500+, lub członek jej rodziny przebywa poza granicami RP w państwie, w którym mają zastosowanie przepisy o kszs – tj. rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009 – organ właściwy przekazuje wniosek wraz z dokumentami wojewodzie (ust. 1). Natomiast w przypadku przebywania ww. osób, w dniu przyznania świadczenia wychowawczego lub po tym dniu poza granicami RP w państwie, o którym mowa w ust. 1, organ właściwy występuje do wojewody o ustalenie, czy w sprawie mają zastosowanie przepisy o kszs (ust. 2). Oba ww. przypadki nie dotyczą wyjazdu poza granice Polski lub pobytu turystycznego, leczniczego lub związanego z podjęciem przez dziecko kształcenia poza granicami RP (ust. 3). W obu też tych przypadkach wojewoda ustala, czy w przekazanej sprawie mają zastosowanie ww. przepisy o koordynacji (ust. 4).

¹⁰¹ Por. np. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 8 listopada 2017 r., sygn. akt IV SAB/Wr 254/17.

Gdy wojewoda w sytuacji, o której mowa w ust. 1, ustali, że przepisy te mają zastosowanie, ustala prawo do świadczenia wychowawczego zgodnie z art. 11 uopp. Gdy natomiast wojewoda ustali, że ww. przepisy mają zastosowanie w sytuacji, o której mowa w ust. 2, to organ właściwy uchyła prawo do tego świadczenia za okres, w którym osoba podlega ustawodawstwu w zakresie świadczeń na rodzinę w innym, ww. państwie. Wówczas wojewoda ustala prawo do świadczenia 500+ zgodnie z art. 11, od dnia, w którym osoba podlega ustawodawstwu ww. państwa, w przedmiotowym zakresie (ust. 5–7).

Z kolei, w myśl ust. 8 ww. artykułu, w przypadku gdy wojewoda ustali, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy o kszs, to albo przekazuje sprawę organowi właściwemu w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego – w przypadku, o którym mowa w ust. 1, albo informuje o tym fakcie organ właściwy – w przypadku, o którym mowa w ust. 2.

Koordinacja jest oparta m.in. na zasadach ujętych w rozporządzeniu podstawowym: równego traktowania (art. 4 oraz pkt 8 preambuły), jednności stosowanego ustawodawstwa (art. 11 ust. 1 oraz pkt 18a preambuły), zachowania praw nabytych oraz w trakcie nabywania (art. 5 pkt a rozporządzenia oraz pkt 13), sumowania okresów ubezpieczenia (art. 6 rozporządzenia). Zakazane jest też kumulowanie świadczeń (art. 10).

Koordinacja
systemów
zabezpieczenia
społecznego

W myśl art. 67 rozporządzenia podstawowego, osoba jest uprawniona do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem właściwego państwa członkowskiego UE, włącznie ze świadczeniami dla członków rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim, tak jak gdyby zamieszkiwali oni w pierwszym państwie członkowskim. Świadczenie 500+ w świetle treści art. 1 pkt z rozporządzenia podstawowego, należy do zdefiniowanych tam świadczeń rodzinnych oznaczających wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I (art. 1 ust. 3 pkt z rozporządzenia podstawowego). Pomimo tego, że według ustawodawstwa polskiego, świadczenie wychowawcze nie zalicza się do świadczeń rodzinnych w rozumieniu art. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, to będzie ono podlegało koordynacji świadczeń.

Zasady pierwszeństwa w przypadku zbiegu praw do świadczeń, w tym kryteria podstawowe, dodatkowe oraz podstawę wypłaty dodatku dyferencyjnego szczegółowo reguluje art. 68 ww. rozporządzenia, natomiast procedurę dotyczącą stosowania ww. art. 67 i 68 – art. 60 rozporządzenia wykonawczego. Artykuł ten odnosi się również do kwestii: decyzji tymczasowej, rozbieżności opinii pomiędzy zainteresowanymi instytucjami oraz zwrotu nadpłaconych świadczeń (ust. 3–5). Tymczasowe stosowanie ustawodawstwa i tymczasowe przyznawanie świadczeń uregulowano w art. 6 i 73 rozporządzenia wykonawczego, a tymczasowe wyliczenie świadczeń i składek – w jego art. 7.

Osoba, która pobrała nienależnie świadczenie 500+, jest obowiązana do jego zwrotu, co do zasady wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie (art. 25 ust. 1 i 3 uopp). W sprawach, w których mają zastosowanie

Zwrot i egzekucja
nienależnie pobranego
świadczenia

przepisy o kszs wojewoda ustala i dochodzi zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Rozstrzygnięcie w takiej sprawie wymaga wydania decyzji (art. 16 ust. 10 w zw. z art. 13a ust. 1 uopp), a katalog świadczeń jakie uważa się za nienależne oraz tych, jakich się za takie nie uznaje, zawiera art. 25 ust. 2 i 2a ustawy. Należności z tego tytułu ulegają potrąceniu z wypłacanego świadczenia 500+ oraz innych świadczeń, a także przedawnieniu z upływem trzech lat od kiedy decyzja w ich przedmiocie stała się ostateczna, przy czym przedawnienie to w pewnych okolicznościach ulega przerwaniu (art. 25 ust. 4, 5, 7 uopp). Decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego nie jest wydawana, jeżeli od terminu jego pobrania upłynęło więcej niż 10 lat (art. 25 ust. 6 uopp).

Nienależnie pobrane świadczenie wychowawcze podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 25 ust. 8 uopp w zw. z art. 2 § 1 pkt 5 i art. 3 § 1 pea). Uprawnionym do żądania wykonania w drodze tej egzekucji obowiązków w wynikających z decyzji dotyczących zapłaty ww. nienależnie pobranych świadczeń jest właściwy do orzekania organ I instancji, tj. wojewoda (art. 5 § 1 pkt 1 pea). W świetle treści art. 28. ust. 1 ustawy zmieniającej z 2017 r., wojewoda, z dniem 1 sierpnia 2017 r. przejął zadania marszałka województwa jako wierzyciela należności pieniężnych wynikających ze spraw dotyczących nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych. Organ egzekucyjny, tj. naczelnik urzędu skarbowego, na wniosek wierzyciela, tj. wojewody, wszczyna egzekucję administracyjną dotyczącą przedmiotowych świadczeń pieniężnych, jednak nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni od doręczenia zobowiązaniemu pisemnego upomnienia przesłanego przez wierzyciela (art. 26 ust. 1 w zw. z art. 19 § 1 i art. 15 § 1 pea).

Ulgi dotyczące nienależnie pobranego świadczenia

W sprawach dotyczących nienależnie pobranego świadczenia 500+ możliwe jest stosowanie ulg, tj. jego umorzenie łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczenie terminu płatności albo rozłożenie ww. świadczenia na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny (art. 16 ust. 10 w zw. z art. 25 ust. 10 ustawy).

Finansowanie świadczenia 500+

Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa (art. 29 ust. 3 uopp). Środki na ten cel przekazywane są gminom przez właściwych wojewodów (dysponentów części budżetowych) w Dziale 855 „Rodzina” rozdziale 85501 klasyfikacji budżetowej – Świadczenie wychowawcze¹⁰². Do finansowania świadczenia wychowawczego mają zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych.

Obowiązki sprawozdawcze

Organ właściwy oraz wojewoda (od 1 stycznia 2018 r.) sporządzają sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, przy czym organ właściwy przekazuje swe sprawoz-

¹⁰² W rozdziale tym nie ujmuje się dochodów i wydatków związanych z realizacją dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty oraz dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.), które ujmować należy odpowiednio w rozdziałach „85508 Rodziny zastępcze” i „85510 Działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych”.

dania właściwemu miejscowo wojewodzie. Z kolei wojewoda sporządza zbiorcze sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania przedmiotowych zadań i przekazuje je ministrowi właściwemu do spraw rodziny (art. 30 ust. 1–2 uopp). Sposób sporządzania ww. sprawozdań, terminy i sposób ich przekazywania zostały określone w rozporządzeniach w sprawie sprawozdań z 2017 i 2019 r. Sprawozdania te sporządzane są na odpowiednich wzorach, z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i przekazywane drogą elektroniczną.

Minister jest m.in. władzą właściwą oraz instytucją łącznikową w zakresie świadczenia wychowawczego w związku z udziałem Polski w kszs. Prowadzi punkt kontaktowy, o którym mowa w rozporządzeniu nr 987/2009, służący do wymiany danych w ramach ESSII w zakresie świadczenia 500+. Przetwarza też dane osobowe, jeżeli jest to niezbędne do prowadzenia ww. punktu, w tym do realizacji praw lub obowiązków wynikających z przepisów o koordynacji (art. 12 uopp).

**Rola ministra
właściwego do spraw
rodziny oraz sądów
administracyjnych**

Ponadto Minister monitoruje realizację świadczenia wychowawczego przez organy właściwe i wojewodów przez pozyskiwanie informacji niezbędnych do ustalenia prawa do tego świadczenia, z rejestrów publicznych, w tym z rejestru PESEL, o którym mowa w przepisach o ewidencji ludności, z systemu informacji oświatowej, o którym mowa w przepisach o systemie informacji oświatowej, oraz z Centralnego Wykazu Ubezpieczonych, a także przez przekazywanie tych informacji ww. organom i wojewodom (art. 12a w zw. z art. 17 ust. 6 uopp). Tworzy także rejestr centralny obejmujący informacje gromadzone na podstawie przepisów ustawy przez organy właściwe i wojewodów podczas realizacji zadań w zakresie świadczenia 500+ (art. 14 ust. 2 uopp). Do Ministra przekazywane są ww. zbiorcze sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (art. 30 ust. 3 uopp).

Minister jest też organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów, właściwym do rozpatrzenia odwołań od wydawanych przez nich decyzji w przedmiocie realizacji świadczeń wychowawczych w związku z kszs (art. 127 § 1 i 2 Kpa w zw. z art. 17 pkt 2 Kpa oraz art. 12 ust. 1 i art. 28 uopp). Dotyczy to jednak wyłącznie spraw z wniosków o świadczenia 500+ złożonych od 1 stycznia 2019 r., realizowanych w związku z koordynacją, albowiem przed tą datą organami wyższego stopnia w stosunku do wojewodów pozostawały samorządowe kolegia odwoławcze (art. 24 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2017 r.)

Decyzje Ministra mogą zostać uchylone albo częściowo uchylone przez wojewódzkie sądy administracyjne, na skutek uwzględnienia skarg w trybie art. 145 § 1 ust. 1 ppsa, ewentualnie rozpoznania skarg kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny, o których to skargach mowa w art. 173 § 1 ppsa¹⁰³. Sądy administracyjne rozpoznają też skargi na beczynność

¹⁰³ W świetle treści art. 185 i 188 ppsa, NSA m.in. uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, przy czym możliwe jest również wydanie wyroku reformatoryjnego, kiedy NSA, w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona.

Istotne zmiany przepisów prawa w toku kontroli

lub przewlekłe prowadzenie przedmiotowego postępowania (art. 53 § 2b w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ppsa), przy czym do końca maja 2017 r. było to zażalenie do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 37 § 1 Kpa w jego ówczesnym brzmieniu). Wyżej wymienione skargi rozpoznawane przez sądy administracyjne należy odróżnić od skarg, o których mowa w Dziale VIII Kpa, rozpoznawanych przez organy wymienione w art. 229 Kpa, w tym przez Ministra, na działalność wojewodów (pkt 6).

W wyniku prac legislacyjnych, w toku niniejszej kontroli uchwalono ustawę z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny¹⁰⁴, która w jej art. 8 wprowadzała szereg rozwiązań mających na celu przyspieszenie i uproszczenie załatwiania przez wojewodów spraw o ustalenie praw do świadczeń w ramach kszs. Do istotnych zmian należało m.in. wprowadzenie:

- wyłącznie elektronicznej formy komunikacji¹⁰⁵ w postępowaniach administracyjnych pomiędzy organami właściwymi a wojewodami oraz pomiędzy wojewodami a ministrem właściwym do spraw rodziny;
- przepisów szczegółowo regulujących jak organ właściwy ma przekazywać wnioski do wojewody,
- rozwiązania, że w przypadku decyzji tymczasowych, nie będą naliczane stronom odsetki od nienależnie pobranych świadczeń, wynikających z takiej decyzji,
- możliwości zmiany przez wojewodów, z urzędu, decyzji odmawiających przyznania dodatku dyferencyjnego, w przypadku odmowy przyznania świadczeń za granicą lub przyznania ich w niższej wysokości.

Ponadto doprecyzowano przepisy dotyczące m.in. katalogu osób branych pod uwagę przy przekazywaniu wniosku do wojewody¹⁰⁶ oraz ustalania okresu kszs¹⁰⁷. Na podstawie przepisów ww. ustawy wprowadzono również rozwiązania wyłączające możliwość wniesienia ponagieł, o których mowa w art. 37 Kpa w sprawach o świadczenie wychowawcze realizowane przez wojewodę w związku z kszs. Zmiana ta ma spowodować zmniejszenie liczby składanych przez strony nieuzasadnionych ponagieł lub skarg do sądów administracyjnych i w ten sposób zmniejszyć obciążenia związane z ich obsługą przez urzędy wojewódzkie.

W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 21 maja 2021 r. zamieszczono projekt następnej ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Została ona przyjęta przez Sejm 17 września 2021 r., a 20 września 2021 r. jej tekst został przekazany do Senatu celem dalszego procedowania. W dniu 8 października 2021 r. Senat odrzucił tę ustawę, a 14 października br.

¹⁰⁴ Dz. U. poz. 1162. Ustawa ta co do zasady weszła w życie 13 lipca 2021 r.

¹⁰⁵ Za pośrednictwem systemu dziedzinnego – do czasu uruchomienia tej usługi komunikacja wojewoda – Minister odbywać się będzie tylko przez elektroniczne skrzynki podawcze.

¹⁰⁶ Gdy członek rodziny dziecka – a nie tylko wnioskodawcy – przebywa za granicą.

¹⁰⁷ Możliwość ustalenia czy zastosowanie mają przepisy o kszs, również na część okresu świadczeniowego.

Sejm z kolei odrzucił uchwałę Senatu, dzień później przekazując ustawę Prezydentowi RP do podpisu. Prezydent podpisał tę ustawę 22 października 2021 r. Ma ona, co do zasady, wejść w życie 1 stycznia 2022 r.¹⁰⁸

Przyjęte regulacje wprowadzają szereg nowych rozwiązań w zakresie realizacji świadczenia wychowawczego, poprzez m.in. zmianę: organu realizującego to świadczenie – na Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sposobu składania wniosku wyłącznie w drodze elektronicznej oraz okresu, za który dochodzi się zwrotu nienależnie pobranych świadczeń – z 10 do dwóch lat. Zmianie ulegnie też instytucjonalna obsługa spraw o świadczenia wychowawcze objęte kszs. Funkcja instytucji właściwej będzie sprawowana według modelu mieszanego – do zadań ZUS będzie należało przyznawanie świadczenia 500+ podlegającego koordynacji, prowadzenie postępowań krajowych i wypłacanie świadczenia, a do zadań wojewody – prowadzenie postępowań w zakresie świadczenia wychowawczego z udziałem instytucji zagranicznych oraz w zakresie pozyskiwania świadczeń przysługujących osobom z innych państw Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej.

Przewidziano także wypłacanie świadczenia wychowawczego w sytuacji, w której w wyniku zastosowania art. 68 rozporządzenia podstawowego, polskie ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem pierwszej kompetencji – w wysokości świadczenia w kwocie gwarantowanej wynikającej z uopp. Takie rozwiązania mają zagwarantować świadczenia dla wszystkich rodzin, w tym również pracowników migrujących, na jednakowym poziomie, powyżej minimalnego standardu wynikającego ze stosowania rozporządzeń z zakresu kszs. Zmiany te mają przyczynić się do istotnego przyspieszenia przyznawania świadczeń dla rodzin osób migrujących, z uwagi na uniknięcie przez nie długotrwałych i pracochłonnych postępowań wyjaśniających w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego i jego wysokości, prowadzonych we współpracy z zagranicznymi instytucjami właściwymi.

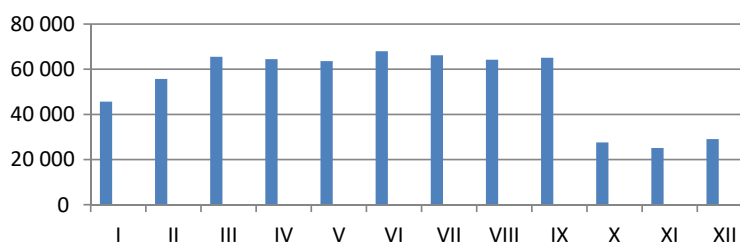
W okresie od kwietnia 2016 r. (tj. od momentu uruchomienia programu „Rodzina 500+”) do grudnia 2017 r. wnioski w tym zakresie realizowane były przez samorząd wojewódzki. W 2016 r. wypłacono łącznie 205 tys. świadczeń w ramach kszs, a w 2017 r. już 640,2 tys. Struktura liczby wypłacanych świadczeń w poszczególnych miesiącach pokazuje, że maksymalną wartość przyjmował marzec–wrzesień kiedy przeciętna miesięczna liczba wypłat wynosi 65,3 tys. zł.

Analiza uwarunkowań
organizacyjno-
ekonomicznych

¹⁰⁸ Z wyjątkiem art. 16, 19, 22, 23 i 25, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Wykres nr 3

Liczba świadczeń wypłaconych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w 2017 r.



Źródło: Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w latach 2016–2017.

W 2016 r. do marszałków województw wpłynęło 86,9 tys. wniosków o świadczenie wychowawcze realizowane na zasadach kszs, przy czym służby marszałków wydały w tym czasie 27,1 tys. decyzji w tych sprawach, co stanowiło 31,2% liczby złożonych wniosków. W 2017 r. do marszałków wpłynęło 119,4 tys. wniosków o świadczenia wychowawcze, w tym samym okresie marszałkowie wydali 53,3 tys. decyzji, tj. dotyczących zaledwie 44,6% spraw, które wpłynęły. W związku z m.in. potrzebą przyspieszenia realizacji oczekujących na rozpatrzenie wniosków, przeniesiono realizację tego zadania do urzędów wojewódzkich.

Interpelacje i zapytania poselskie

Realizacja świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej kszs była przedmiotem licznych interpelacji¹⁰⁹ i zapytań poselskich¹¹⁰. W odpowiedzi na nie, Minister, sekretarze i podsekretarze stanu wskazywali m.in., że:

- postępowania w sprawach, w których mają zastosowanie nie tylko przepisy krajowe, ale także regulacje unijne o kszs są rozbudowane i niekiedy długotrwałe, a w przypadku braku niezbędnych informacji od wnioskodawcy konieczne jest występowanie z zapytaniem do właściwej instytucji w drugim zainteresowanym państwie, co znacząco rzutuje na czas procedowania;
- w ministerstwie na bieżąco podejmowano kroki mające na celu usprawnienie realizacji spraw w ramach unijnej kszs, przede wszystkim skuteczne i rzetelne informowanie obywateli o stanie załatwienia ich spraw przez instytucje właściwe oraz przekazanie informacji o możliwości ubiegania się o tymczasowe przyznanie świadczeń przez wojewodę, na wniosek strony, zwłaszcza w sytuacjach, gdy opóźnienie wynikało z konieczności oczekiwania na stanowisko instytucji zagranicznych;
- w urzędach wojewódzkich stopniowo likwidowano zaległości w rozpatrywaniu spraw przejętych od marszałków oraz wpływających już bezpośrednio do tych urzędów, a dotyczących poprzednich okresów zasiłkowych, i to pomimo zwiększonego napływu spraw z uwagi na złagodzenie kryteriów przyznawania świadczenia 500+.

¹⁰⁹ M.in.: nr 1 967 z 3 lutego 2020 r., nr 10 819 z 10 września 2020 r., nr 18226 z 18 stycznia 2021 r.

¹¹⁰ M.in. nr 503 z 11 marca 2020 r.

Przedmiotowe kwestie omawiano też na posiedzeniach Komisji Rodziny i Spraw Społecznych. Zaproponowano wówczas regulacje polegające na przekazaniu realizacji ww. zadania wojewodom, przy czym konieczność ta wynikała – jak wskazywano – z niewydolności jednostek organizacyjnych samorządu województwa realizujących ww. zadanie. Podczas dyskusji zwracano uwagę na spływające bardzo liczne skargi obywateli, którzy podkreślali, że pomimo upływu wielu miesięcy od złożenia wniosku wciąż oczekują na rozpatrzenie swoich spraw przez marszałków województw i wypłatę świadczenia wychowawczego. Przyjęte rozwiązania – jak zapewniano – miały usprawnić organizację rozpatrywania spraw o świadczenie 500+, w których miały zastosowanie przepisy o koordynacji i wpłynąć na ich terminowe rozpatrywanie.

Zagadnienia z zakresu kszs były również przedmiotem licznych doniesień medialnych, o symptomatycznych tytułach: *Od miesięcy czekają na świadczenie 500+*, *Ministerstwo nie ma dobrych wieści*¹¹¹, *Odszkodowanie za zbyt późną wypłatę 500+*¹¹², *Problemy z decyzjami dla rodzin z rodzicem pracującym za granicą*¹¹³, *Nawet dwa lata czekania na 500+*, *Gdy jeden z rodziców pracuje za granicą, postępowania się ciągną*¹¹⁴. Z ww. materiałów a także działań analityczno-rozpoznawczych NIK wynikało, że kszs w Polsce nie działa prawidłowo, a urzędy nie nadążają z załatwianiem spraw. W urzędach marszałkowskich, które były odpowiedzialne za koordynację do końca 2017 r. niejednokrotnie nie potrafiono rozstrzygnąć w sprawie wypłaty świadczeń 500+ dla rodziców pracujących za granicą. Podobne problemy, spowodowane ogromną liczbą lawinowo napływających spraw i brakami kadrowymi wystąpiły również w urzędach wojewódzkich od 1 stycznia 2018 r. Sprawy te nierzadko w dalszym ciągu prowadzone były opieszale, nawet po kilka lat (pomimo iż termin na ich załatwienie wynosi co do zasady maksymalnie dwa miesiące), przy jednoczesnym braku zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki w rozpatrywaniu wniosków. Skutkowało to tym, że rodzice czekający przez długi czas na przyznanie świadczenia składali do wojewódzkich sądów administracyjnych skargi na przewlekłość prowadzonych postępowań, co w konsekwencji prowadziło do uszczuplenia budżetu państwa z tytułu przyznawanych od organu na rzecz skarżącego sum pieniężnych, o których mowa w art. 149 § 2 ppsa.

Doniesienia prasowe

¹¹¹ Mateusz Ratajczak, Money.pl, 5 czerwca 2018 r. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/program-rodzina-500-kontrola-wnioski-praca,14,0,2407950.html>.

¹¹² Katarzyna Wójcik, Rp.pl, 23 kwietnia 2018 r. <https://www.rp.pl/Praca-emerytury-renty/304239931-Odszkodowanie-za-zbyt-pozna-wypate-500.html>.

¹¹³ Krystian Rosiński, Finanse.wp.pl, 2 września 2019 r. <https://finanse.wp.pl/500-problemy-z-decyzjami-dla-rodzin-z-rodzicem-pracujacym-za-granica-6406721404630657a>.

¹¹⁴ Anna Gmiterek-Zabłocka, Tokfm.pl, 19 kwietnia 2018 r. <https://www.tokfm.pl/Tokfm/7,103454,23294815,nawet-dwa-lata-czekania-na-500-gdy-jeden-z-rodzicow-pracuje.html>.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L. 166 z 30.04.2004, ze zm., str. 1) – rozporządzenie nr 883/2004 albo rozporządzenie podstawowe.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE L. 284 z 30.10.2009, ze zm., str. 1) – rozporządzenie nr 987/2009 albo rozporządzenie wykonawcze.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE L. 119 z 4.05.2016, str. 1) – RODO.
4. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.) – ustawa o pomocy państwa, ustawa albo uopp.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428) – ustawa zmieniająca z 2017 r.
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 924) – ustawa zmieniająca z 2019 r.
7. Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie niektórych ustaw związanych ze świadczeniami na rzecz rodziny (Dz. U. poz. 1162) – ustawa zmieniająca z czerwca 2021 r.
8. Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981) – ustawa zmieniająca z września 2021 r.
9. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111, ze zm.) – ustawa o świadczeniach rodzinnych.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) – ustawa o finansach albo ufp.
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.) – Ordynacja podatkowa.
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) – Kpa.
13. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r., poz. 1427, ze zm.) – postępowanie egzekucyjne albo pea.
14. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) – ppsa.

15. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.) – Kodeks pracy.
16. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1465) – rozporządzenie o postępowaniu z 500+ z 2017 r.
17. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1177) – rozporządzenie o postępowaniu z 500+ z 2019 r.
18. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1813) – rozporządzenie w sprawie sprawozdań z 2017 r.
19. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1179) – rozporządzenie w sprawie sprawozdań z 2019 r.
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 131) – rozporządzenie w sprawie egzekucji bez doręczania upomnienia.
21. Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 1 z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej (M.P. Nr 5, poz. 61, ze zm.) – zarządzenie w sprawie stanowisk pracy.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
15. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
16. Minister Finansów
17. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

·
BKA-II.081.28.13.2021.IK

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/21/087 *Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 29 grudnia 2021 r., znak: LPO.430.006.2021.

Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci od wejścia w życie, zawiera w art. 25 jednoznaczne regulacje dotyczące nienależnie pobranych świadczeń, ich dochodzenia i udzielania ulg w ich spłacie. Regulacje te są analogiczne do rozwiązań funkcjonujących w zakresie innych świadczeń na rzecz rodziny, tj. od ponad 17 lat w zakresie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i od ponad 13 lat w zakresie nienależnie pobranych świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

W kwestii ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, należy wskazać, że zgodnie z art. 25 ust. 10 ww. ustawy, organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, może umorzyć kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Przepis ten ma zastosowanie także w przypadku ustalania i dochodzenia przez wojewodę zwrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Ocena istnienia okoliczności, dających organowi/wojewodzie możliwość zastosowania ww. ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego dokonywana jest w odniesieniu do aktualnej sytuacji materialnej, zdrowotnej, jak i życiowej wnioskodawcy, a organ właściwy/wojewoda może, ale nie ma obowiązku umorzenia/odroczenia terminu płatności/rozłożenia na raty kwot nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.

Powyższy przepis jest oparty na powszechnie stosowanej w tego typu regulacjach konstrukcji swobody administracyjnej organu i daje organowi właściwemu/wojewodzie pewną swobodę, po to aby organy te mogły dostosować swoje rozstrzygnięcie do danej konkretnej

i indywidualnej sprawy. Dlatego też decyzja w zakresie udzielenia ww. ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego jest podejmowana w ramach uznania administracyjnego.

Do ww. należności od lat stosuje się także przepisy Ordynacji podatkowej, w sytuacji, gdy ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie reguluje danej kwestii (np. kwestia zaliczania wpłat i kolejności pokrywania należności głównej i odsetek).

Podstawą prawną stosowania tych przepisów jest art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.). Z kolei przywołany w ww. przepisie art. 60 ustawy o finansach publicznych określa, że środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności dochody budżetu państwa pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw (art. 60 pkt 7).

W sprawie opłaty prolongacyjnej, należy wskazać, że konsekwencje finansowe nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego jednoznacznie określają przepisy szczegółowe ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tj. art. 25 ust. 3 tejże ustawy, zgodnie z którym od kwot nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego naliczane są odsetki ustawowe za opóźnienie. W sytuacji gdy powyższą kwestię regulują ww. przepisy szczegółowe, nie ma i nigdy nie było podstawy do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej i stosowania dodatkowych sankcji/opłat w postaci opłaty prolongacyjnej w przypadku stosowania ulg w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, co dotyczy także analogicznych i stosowanych od kilkunastu lat przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

W związku z powyższym, Ministerstwo nie widzi potrzeby podejmowania działań legislacyjnych i wprowadzania do ustawy o pomocy państwa wychowywaniu dzieci, dodatkowych regulacji wskazujących na stosowanie/niestosowanie do nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych przepisów Ordynacji podatkowej, gdyż kwestie te od lat są uregulowane w ustawie o pomocy państwa wychowywaniu dzieci oraz ustawie o finansach publicznych.

Kontrola dotyczyła działań wojewodów w zakresie przyznawania świadczenia wychowawczego w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Należy wskazać, że do Ministerstwa nie trafiały sygnały wskazujące, że gminne organy właściwe realizujące świadczenia wychowawcze w ramach przepisów prawa krajowego, mają wątpliwości interpretacyjne i trudności w zakresie stosowania przepisów dotyczących udzielania ulg w spłacie nienależnych świadczeń.

W informacji Najwyższej Izby Kontroli, zostały wskazane obszary, które pomimo merytorycznego i właściwego wsparcia oraz nadzoru przez resort pozostawiały wiele stref bez skutecznego rozwiązania problemów oraz braku podjęcia należytych działań przez nadzorujących. Należy zaznaczyć, iż Wojewodowie oraz nadzorujący Urzędy Wojewódzkie,

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, byli informowani przez resort o niezadowalających wynikach realizacji zadania, do których należały przede wszystkim opóźnienia w rozpatrywaniu spraw i wydawaniu decyzji. Ponadto, wskazane były obszary, które, zdaniem dyrektorów wydziałów Urzędów Wojewódzkich, wymagały wsparcia finansowego, w celu poprawy skuteczności realizacji zadania. Należy odnotować, iż obszary wymienione w informacji NIK, które uznane były przede wszystkim za odpowiedzialne za powstałe opóźnienia w wydawaniu decyzji, znajdowały się poza możliwością nadzoru resortu, zaś istotne zmiany systemowe w realizacji powierzonego wojewodom zadania, wprowadzono ustawą o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 września 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1981).

Przedstawiona w sprawozdaniu NIK głęboka i obszerna analiza realizacji zadania, dotyczącego koordynacji świadczenia wychowawczego przez wyznaczone jednostki, wskazuje na zasadność podjętych prac nad wprowadzeniem w życie nowelizacji ustawy o świadczeniu wychowawczym 500+. Obecnie, od dnia 1 stycznia 2022 r. obowiązuje ustawa o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Przejęcie zadania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych od dnia 1 czerwca 2022 r. i zmiana instytucji ustalającej uprawnienie, elektroniczna wymiana dokumentów oraz jedynie elektroniczna możliwość składania wniosków przez obywateli, w znacznym stopniu usprawnią przyznawanie świadczenia wychowawczego. Jakkolwiek świadczenie będzie przyznawane wszystkim uprawnionym, bez konieczności oczekiwania na odpowiedź z instytucji zagranicznej oraz niezależnie od wskazanego w regulacjach unijnych obowiązku ustalania pierwszeństwa, Urzędy Wojewódzkie, jako instytucje właściwe, wyznaczone w ramach unijnej koordynacji świadczeń będą zobowiązane do wykonywania ciążących na nich zadań, w zakresie komunikacji i wymiany informacji z instytucjami zagranicznymi oraz ustalania państwa właściwego z tytułu pierwszeństwa, tak aby umożliwić wnioskodawcom i członkom ich rodzin korzystanie ze swoich praw w zakresie świadczeń rodzinnych również z innych państw członkowskich UE, EOG, a także Konfederacji Szwajcarskiej i w niektórych przypadkach również Wlk. Brytanii.

Z poważaniem

Minister

z up. Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LPO.430.006.2021
P/21/087

Warszawa, 19 stycznia 2022 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej
dotyczącego informacji o wynikach kontroli P/21/087
Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia
społecznego

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej dotyczącego informacji o wynikach ww. kontroli¹.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że podtrzymuje swój wniosek o zainicjowanie działań legislacyjnych w celu określenia w treści ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci², czy w kwestiach w niej nieuregulowanych znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³, a jeśli tak to w jakim zakresie.

W kontrolowanych urzędach wojewódzkich nie stosowano albo wybiórczo stosowano przepisy Ordynacji podatkowej, z uwagi na brak bezpośredniego odesłania do tych przepisów w ustawie o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Brak ten spowodował, że przy udzielaniu ulg, tj.: rozłożeniu na raty, odroczeniu terminu spłaty, umorzeniu należności (lub odsetek) w kontrolowanych jednostkach nie dostrzegano dwuetapowej konstrukcji prawnej określonej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. W innych z kolei jednostkach, stosowano jedynie niektóre przepisy Ordynacji podatkowej.

W zmienionym od 1 stycznia 2022 r. stanie prawnym⁵ nadal nie rozwiązano m.in. problemu stosowania albo niestosowania opłaty prolongacyjnej, o której mowa w art. 57 Ordynacji podatkowej. Nie uregulowano również kwestii stosowania przepisów tej ustawy do spraw z wniosków uprawnionych jakie wpłyną do wojewodów za okres do 31 maja 2022 r.⁶, których rozpatrywanie może potrwać nawet kilka lat. Rozstrzygnięcie, czy do ww. świadczeń znajdują zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej bezpośrednio przekłada się na sferę obowiązków organów właściwych w tej materii i rozliczenia finansowe między nimi oraz oddziałuje na sytuację podmiotów administrowanych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przytoczone argumenty jednoznacznie wskazują na potrzebę doprecyzowania w treści ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci zakresu stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, przy uwzględnieniu regulacji, które weszły w życie z początkiem 2022 r.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Zawarte w piśmie Pana Stanisława Szveda, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 stycznia 2022 r. (znak BKA-II.081.28.13.2021.IK).

² Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm., dalej: „ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci”.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

⁴ Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm.

⁵ Art. 1 pkt 26 ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1981).

⁶ Art. 17 ust. 2 i 3 ww. ustawy z 17 września 2021 r.