



LRZ-4114-002/2014  
Nr ewid. 160/2014/I/14/002/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA WYBRANYCH ORGANÓW  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
Z TERENU WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO  
W STOSUNKU DO DŁUŻNIKÓW ALIMENTACYJNYCH**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:

Wiesław Motyka

**Akceptuję:**

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

**Zatwierdzam:**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21. X. 14 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Uwagi i wnioski .....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE .....	12
3.1. Ogólnokrajowe dane statystyczne .....	12
3.2. Analiza stanu prawnego .....	12
3.2.1. Działania wobec dłużników alimentacyjnych w obecnym stanie prawnym .....	12
3.2.2. Główne założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych .....	16
3.3. Wyniki kontroli .....	16
3.3.1. Wszczynianie i podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych .....	16
3.3.2. Współpraca z komornikiem sądowym .....	18
3.3.3. Aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych .....	18
3.3.4. Postępowania wobec dłużników uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych .....	19
3.3.5. Efektywność zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych – dane statystyczne .....	20
3.3.6. Decyzje w sprawie zwrotu należności .....	21
3.3.7. Egzekucja należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego .....	22
3.3.8. Podział i przeznaczenie zwróconych należności wobec funduszu alimentacyjnego .....	24
3.3.9. Przyznawanie ulg w spłacie należności wobec funduszu alimentacyjnego .....	24
3.3.10. Upoważnienia do prowadzenia działań wobec dłużników alimentacyjnych .....	27
3.3.11. Nadzór i kontrola nad działaniami wobec dłużników alimentacyjnych .....	27
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	29
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	29
4.2. Przebieg kontroli .....	29
4.3. Realizacja wniosków .....	30
5. ZAŁĄCZNIKI .....	31

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>ustawa</b>	ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1228 ze zm.)
<b>OPS</b>	ośrodek pomocy społecznej
<b>MOPS</b>	miejski ośrodek pomocy społecznej
<b>GOPS</b>	gminny ośrodek pomocy społecznej
<b>osoba uprawniona</b>	osoba uprawniona do alimentów od rodzica na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, jeżeli egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 11 ustawy)
<b>dłużnik alimentacyjny</b>	osoba zobowiązana do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego, przeciwko której egzekucja okazała się bezskuteczna (art. 2 pkt 3 ustawy)
<b>bezskuteczność egzekucji</b>	egzekucja cywilnoprawna, w wyniku której w okresie ostatnich dwóch miesięcy nie wyegzekwowano pełnej należności z tytułu zaległych i bieżących zobowiązań alimentacyjnych (również niemożność wszczęcia lub prowadzenia egzekucji przeciwko dłużnikowi przebywającemu poza granicami RP – art. 2 pkt 2 ustawy)
<b>przestępstwo niealimentacji</b>	czyn określony w art. 209 § 1 kodeksu karnego
<b>okres świadczeniowy</b>	okres, na jaki ustala się prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego, tj. od dnia 1 października do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego (art. 2 pkt 8 ustawy)

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów tworzy w Polsce system wsparcia dla tych osób, które nie mogą uzyskać wypłaty alimentów zasądzonych przez sąd cywilny. W przypadku bezskuteczności egzekucji tych zobowiązań, państwo gwarantuje wypłatę świadczenia, będącego publicznoprawnym odpowiednikiem alimentów cywilnoprawnych. System pomocy osobom uprawnionym do alimentów stanowi *de facto* część systemu pomocy społecznej, choć jest z niego prawnie wydzielony. Wynika to z celów ustawy, obejmujących łagodzenie skutków nielegalnej niealimentacji oraz zapobieganie zapaści finansowej rodziny, w tym przede wszystkim przez zabezpieczenie bytowe małoletnich dzieci<sup>1</sup>.

Poza wypłatą świadczeń osobom uprawnionym, która – jak pokazały poprzednie kontrole NIK<sup>2</sup> – nie generuje dużego ryzyka nieprawidłowości, istotną jest sfera działań wobec dłużników alimentacyjnych, dyscyplinujących ich do spłaty cywilnoprawnych oraz publicznoprawnych należności, jak i działań wspierających egzekucję tych zobowiązań. Skuteczność tych działań jest bardzo niska, a zakładane przez kolejne ustawy samofinansowanie się systemu pozostaje jedynie postulatem. Rokrocznie poziom zwrotu należności wobec funduszu alimentacyjnego nie przekracza 13%, a stan zadłużenia wobec funduszu rośnie w tempie ponad miliarda złotych rocznie i tylko z tytułu świadczeń wypłaconych pod rządami obecnie obowiązującej ustawy wynosi już niemal sześć miliardów złotych.

Mając na uwadze te istotne dla stanu finansów państwa skutki, Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli egzekwowania należności wobec funduszu alimentacyjnego. Jej celem jest wsparcie organów administracji w poszukiwaniu nowych, skuteczniejszych metod dochodzenia spłaty zobowiązań przez dłużników alimentacyjnych.

<sup>1</sup> W tym aspekcie niniejsza kontrola wpisuje się w jeden z dwóch kluczowych obszarów kontrolnych przyjętych w planie pracy NIK na 2014 r., tj. obszar polityki prorodzinnej.

<sup>2</sup> Kontrola I/06/001 *Wykonywanie przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej* oraz kontrola P/10/098 *Wywiązywanie się organów samorządu terytorialnego z zadań na rzecz pomocy osobom uprawnionym do alimentów*.

### Temat i numer kontroli

Działania wybranych organów samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego w stosunku do dłużników alimentacyjnych (I/14/002).

### Cel główny kontroli

Ocena działań organów właściwych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) w stosunku do dłużników alimentacyjnych.

### Cele szczegółowe

1. Ocena działań mających na celu wywiązywanie się dłużników z obowiązku alimentacyjnego oraz finansowania tych działań;
2. Ocena egzekwowania od dłużników alimentacyjnych należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego oraz rozdysponowania tych należności;
3. Ocena przyznawania ulg w spłacie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

### Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>3</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

### Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował w szczególności: wszczynanie i podejmowanie działań w stosunku do dłużników alimentacyjnych, współpracę z komornikami sądowymi, aktywizację zawodową dłużników alimentacyjnych, prowadzenie postępowań wobec dłużników uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych, efektywność zwrotu należności wobec funduszu alimentacyjnego, wydawanie decyzji w sprawie zwrotu należności, podział i przeznaczenie zwróconych należności oraz przyznawanie ulg w spłacie należności wobec funduszu alimentacyjnego.

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę działań wobec dłużników alimentacyjnych przeprowadzono w dziesięciu gminach województwa podkarpackiego (w dziewięciu ośrodkach pomocy społecznej oraz jednym urzędzie gminy<sup>4</sup>). Ponadto dwa urzędy gmin skontrolowano w zakresie przeznaczania środków uzyskanych ze zwrotu należności wobec funduszu alimentacyjnego. Łącznie kontrolą objęto 12 jednostek. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

### Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2012 r. – 15 maja 2014 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>4</sup> Gmina Kańczuga nie przekazała tych zadań ośrodkowi pomocy społecznej.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa podkarpackiego podjęły działania w stosunku do niemal wszystkich dłużników alimentacyjnych, mając na celu wywiązywanie się dłużników z obowiązku alimentacyjnego, ich aktywizację zawodową jak też zmierzające do skutecznej egzekucji należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Kwoty uzyskane ze zwrotu należności były prawidłowo dzielone pomiędzy dochody budżetu państwa, a dochody gmin.

Mimo działań, o których mowa wyżej, nieskuteczny okazał się system<sup>5</sup> mający na celu odzyskanie należności wobec funduszu alimentacyjnego. Pomimo realizowania większości obowiązków przez objęte kontrolą jednostki, efektywność zwrotu należności kształtowała się rokrocznie na poziomie zbliżonym do średniej krajowej, czyli 13%, zaś stan należności wobec funduszu alimentacyjnego w jednostkach objętych kontrolą wzrósł z 15,7 mln zł w 2012 r. do 18,7 mln zł w 2013 r. tj. o 19% w stosunku rocznym.

Najistotniejszymi nieprawidłowościami stwierdzonymi przez NIK były znaczące opóźnienia przy podejmowaniu działań przez organy właściwe dłużników, zarówno w zakresie ustalania stanu majątkowego dłużników, wydawania decyzji w sprawie zwrotu należności, jak i współpracy z organami egzekucyjnymi. Opóźnienia te w skrajnych wypadkach wyniosły do 160 dni w przypadku podejmowania działań wobec dłużników oraz do 307 dni, w przypadku wszczynania postępowań o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Do systemowych przyczyn opóźnień zaliczyć należy m.in. brak osób zainteresowanych szybkim załatwianiem spraw. Jak najdłuższe odroczenie obowiązku zwrotu należności wobec funduszu alimentacyjnego leżało bowiem w interesie dłużników.

Do nieprawidłowości systemowych zaliczyć należy brak jasno określonych zasad sprawowania nadzoru nad działaniami wobec dłużników alimentacyjnych, zarówno ze strony gmin, jak i Wojewody Podkarpackiego. [str. 16], [str. 18], [str. 21], [str. 27]

#### Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły następujących kwestii:

1. Działania takie jak przeprowadzanie wywiadu alimentacyjnego czy uzyskanie oświadczenia majątkowego w niewielkim stopniu przyczyniały się do ujawnienia składników majątkowych dłużników, a zarazem poprawy skuteczności egzekucji. [str. 16], [str. 18]
2. Niska była efektywność administracyjnej egzekucji należności (od 2,3% do 3%). Odzyskane w jej wyniku kwoty były niższe od kwot dobrowolnie wpłaconych przez dłużników alimentacyjnych (od 3,5% do 11%). Najwyższą efektywność zwrotu należności osiągnęli komornicy sądowi (od 86,6% do 96,3%). W jednej z jednostek (MOPS w Przeworsku) stwierdzono zaniechanie wystawiania administracyjnych tytułów egzekucyjnych na kwotę 638,4 tys. zł. [str. 20]
3. Przy podejmowaniu działań restrykcyjnych wobec dłużników, takich jak uznanie dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, bądź wnioskowanie o zatrzymanie prawa jazdy lub ściganie za przestępstwo niealimentacji, stwierdzono zarówno zaniechania tych obowiązków, jak i znaczne opóźnienia przy ich realizacji. Z kolei starostowie oraz prokuratorzy nie podejmowali skierowanych do nich wniosków ze względu na wątpliwości co do konstytucyjności zatrzymania prawa jazdy oraz z uwagi na brak znamion przestępstwa niealimentacji. [str. 19], [str. 12]

<sup>5</sup> System ten to zespół przewidzianych prawem form działania organów administracji wobec dłużników alimentacyjnych, mający na celu skuteczną egzekucję należności.

4. Trzy objęte kontrolą podmioty nieprawidłowo stosowały ulgi w spłacie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, w wyniku czego kontrola NIK zakwestionowała 19 decyzji o przyznaniu ulg na kwotę 68,1 tys. zł (ze względu na brak podstaw do ich udzielenia). Ponadto stwierdzone w tych podmiotach nieprawidłowości polegały na brakach w uzasadnieniach faktycznych decyzji, wydawaniu decyzji w nieprawidłowej formie lub ze znaczną zwłoką. Decyzje udzielające ulgi były oparte na takich samych podstawach faktycznych (regularne spłacanie należności, choroba alkoholowa, bezrobocie), co decyzje odmawiające udzielenia ulgi, co świadczy także o nierównym traktowaniu wnioskodawców.

Wszystkie ulgi stwierdzone w podmiotach objętych kontrolą zostały udzielone na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy, a zatem na podstawie sytuacji dochodowej i rodzinnej dłużnika, nie udzielono natomiast żadnej ulgi na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy tj. w związku z trwałą poprawą skuteczności egzekucji alimentów, co świadczy o niewykorzystywaniu przez organy formy ulgi promującej wywiązywanie się z obowiązków alimentacyjnych. [str. 24], [str. 12]

NIK zwraca ponadto uwagę, że skontrolowane gminy w niewielkim stopniu skorzystały z możliwości wykorzystania dochodów uzyskanych ze zwróconych należności na sfinansowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych.

## 2.2 Uwagi i wnioski

System odzyskiwania od dłużników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych z budżetu państwa świadczeń dla osób uprawnionych pozostaje nieskuteczny. Przyczyną niskiej ściągальności tych należności jest brak efektywnych form oddziaływania na dłużników przez organy administracji. Poprawy wymaga również organizacja działań wobec dłużników alimentacyjnych, która zapewni w tym zakresie terminowość i rzetelność. Niezbędne jest również zwiększenie nadzoru, zarówno ze strony samych gmin, jak i wojewodów, nad realizacją działań wobec dłużników alimentacyjnych.

Podniesienie skuteczności egzekucji należności wobec funduszu alimentacyjnego wymaga wprowadzenia zmian w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, jak i poszukiwania nowych rozwiązań prawnych i funkcjonalnych. Część zmian ustawowych znajduje swoje odzwierciedlenie w założeniach tych zmian opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, część zaś jest przedmiotem wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w niniejszej informacji. Wnioski te, pomimo przeprowadzenia kontroli jedynie na terenie województwa podkarpackiego, są aktualne w skali całego kraju.

W wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych Najwyższa Izba Kontroli wniosła o:

- zapewnienie terminowości działań wobec dłużników alimentacyjnych, w tym podejmowania czynności materialno-technicznych, takich jak przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, odebranie oświadczenia majątkowego, przesłanie wniosku do organu właściwego oraz wszczynanie postępowań i wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących funduszu alimentacyjnego;
- podjęcie działań mających wyeliminować określone nieprawidłowości wskazane w części szczegółowej niniejszej informacji.

Obok wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki kontroli oraz analizę stanu prawnego, w tym założenia zmian do ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, wnosi:

**1. Do Wojewody Podkarpackiego – o objęcie kontrolą działań wobec dłużników alimentacyjnych.**

Uzasadnienie: Wyniki kontroli wskazują, iż pracownicy Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzali w gminach kontrole dotyczące funduszu alimentacyjnego, jednakże zakres tych kontroli obejmował jedynie prawidłowość wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie obejmował zaś działań wobec dłużników alimentacyjnych. Mając na uwadze, iż działania wobec dłużników alimentacyjnych stanowią zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej<sup>6</sup>, Wojewoda winien sprawować merytoryczną kontrolę nad wykonywaniem tych obowiązków<sup>7</sup>.

**2. Do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – o rozważenie sfinansowania zwiększenia obsady kadrowej w zakresie funduszu alimentacyjnego (w przypadkach gdy przyczyną opóźnień w podejmowaniu działań wobec dłużników alimentacyjnych jest niewystarczająca liczba pracowników, którym powierzono te zadania) z dochodów uzyskanych ze spłat należności wobec funduszu alimentacyjnego.**

Uzasadnienie: Co do zasady, koszty działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych oraz koszty obsługi wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego pokrywane są z dotacji celowej na świadczenia w wysokości 3% tej dotacji<sup>8</sup>. Jednakże ustawodawca pozostawił gminom możliwość dofinansowywania tych działań z dochodów, jakie gmina czerpie ze spłaconych przez dłużników należności. Wyniki kontroli wskazują jednak, iż gminy praktycznie nie korzystały z możliwości dofinansowania działań wobec dłużników z tych dochodów i przeznaczały je na inne cele, pomimo że ustawodawca przewidział<sup>9</sup> takie rozwiązanie, a opóźnienia w realizacji zadań były wyjaśniane właśnie brakami kadrowymi i niewystarczającymi środkami finansowymi na skompensowanie tych braków. Mając na uwadze gospodarność wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienie rzetelności działań wobec dłużników, zasadne jest wsparcie finansowania tych zadań, gdy zaistnieje taka potrzeba, ze środków uzyskanych ze spłat należności.

**3. Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki kontroli, wnosi do Ministra Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie działań celem wprowadzenia następujących zmian w ustawie *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*:**

**3.1. Likwidację egzekucji administracyjnej należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.** Zmiana ta przewidziana została w założeniach zmian ustawy przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 2014 r.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Art. 31 ust. 1 ustawy.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 2 oraz art. 28 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

<sup>8</sup> Art. 31 ust. 3 ustawy.

<sup>9</sup> Art. 27 ust. 6. Ustawa używa zwrotu „w szczególności”, i choć część komentatorów twierdzi, iż przepis ten obowiązuje gminy do finansowania z tych środków działań wobec dłużników **w pierwszej kolejności**, to jednak ze względu na brak możliwości ingerencji w sposób dysponowania dochodami własnymi przez gminę, przepis ten jest fakultatywny (patrz: Analiza stanu prawnego). Niemniej, gminy mają **możliwość** skorzystania z tych środków, by uzupełnić konieczne wydatki ponoszone z dotacji celowej.

<sup>10</sup> Protokół ustaleń Nr 3/2014 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 21 stycznia 2014 r. (RM-000-3-14).

Uzasadnienie: administracyjna egzekucja należności wobec funduszu alimentacyjnego, zarówno w świetle wyników niniejszej kontroli jak i danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jest nieefektywna i pozwala na odzyskanie jedynie niewielkiego procenta należności (niecałe 3%). Jednocześnie podmioty realizujące zadania dotyczące funduszu alimentacyjnego zmuszone są ponosić opłaty związane z egzekucją administracyjną należności, które są nieadekwatne do kwot odzyskanych od dłużników.

**3.2. Likwidację obowiązku wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu należności (art. 27 ust. 2 ustawy).** Wniosek ten jest zasadny w przypadku likwidacji administracyjnej egzekucji należności.

Uzasadnienie: wydawanie decyzji o zwrocie należności jest konsekwencją wprowadzenia administracyjnej egzekucji należności wobec funduszu alimentacyjnego, ponieważ jedynie takim decyzjom można było nadać administracyjny tytuł wykonawczy. Wobec planowanej likwidacji tej formy egzekucji, wydawanie decyzji o zwrocie nie będzie miało uzasadnienia prawnego, ponieważ organy egzekucji cywilnej (komornicy sądowi) zaspokajają należności wobec funduszu na podstawie decyzji przyznających świadczenia. Ponadto, jak pokazały wyniki niniejszej kontroli, wykonanie obowiązku wydawania decyzji o zwrocie po zakończeniu okresu świadczeniowego następuje ze znaczną zwłoką i wpływa negatywnie na terminowość innych działań dotyczących funduszu alimentacyjnego.

**3.3. Przeredagowanie przepisu art. 30 ust 2 ustawy poprzez dookreślenie klauzuli generalnej „uwzględnienia sytuacji dochodowej i rodzinnej” dłużnika w ten sposób, by udzielenie ulgi było możliwe jedynie, gdy zła sytuacja dochodowa lub rodzinna dłużnika będzie efektem czynników obiektywnych, na które dłużnik nie miał wpływu.**

Uzasadnienie: wyniki niniejszej kontroli wskazują, iż znaczna część decyzji przyznających ulgę wydawana była nie w oparciu o zobiektywizowane okoliczności, nie leżące po stronie dłużników, ale o okoliczności, które dotyczą bądź to wszystkich dłużników alimentacyjnych, za których wypłacane jest świadczenie osobie uprawnionej (zła sytuacja dochodowa czy majątkowa), bądź okoliczności zawinione przez dłużników (alkoholizm, odbywanie kary pozbawienia wolności). Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem sądów administracyjnych<sup>11</sup> umorzenie należności na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy winno mieć miejsce tylko wówczas, gdy sytuacja dochodowa zobowiązanego lub jego rodziny nie pozwala mu na wywiązanie się z ciężącego na nim obowiązku alimentacyjnego, o ile stan taki jest efektem czynników obiektywnych, na które zobowiązany nie ma wpływu<sup>12</sup>. Istnienie tej przesłanki nie powinno być pozostawione orzecnictwu, a jednoznacznie rozstrzygnięte przez ustawodawcę. W ocenie NIK, przyczyną niezasadnego udzielania ulg jest mało precyzyjne określenie klauzuli generalnej, ponieważ w ocenie organów udzielających ulgi – zgodnie z ww. przepisem – wystarczy jedynie odnieść się do sytuacji dochodowej czy rodzinnej dłużnika (niezależnie, czy jest ona dobra czy zła oraz czy jest zawiniona przez dłużnika czy nie) w uzasadnieniu decyzji. Zaproponowana zmiana jest tym bardziej

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25.11.2010 r. II SA/Lu 559/10, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7.02.2013 r. IV SA/Po 1078/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13.03.2013 r. IV SA/Po 1198/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.03.2013 r. VIII SA/Wa 847/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.05.2013 r. III SA/Gd 791/12, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24.09.2013 r. II SA/OI 635/13, Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30.10.2013 r. II SA/Rz 795/13.

<sup>12</sup> Również: Ewa Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*. Warszawa 2014, str. 163 i 164.

istotna, że umorzenia udzielane na podstawie art. 30 ust. 2 stanowią – w skali kraju – 82,2% wszystkich ulg, natomiast umorzenia ze względu na skuteczność egzekucji (art. 30 ust. 1), promujące regulowanie zobowiązań alimentacyjnych, stanowiły jedynie 6,9% ulg.

Zmiana ta pozwoli również na wyeliminowanie ryzyka korupcji, które niewątpliwie istnieje wszędzie tam, gdzie sfera uznania administracyjnego jest za duża.

### **3.4. Wprowadzenie przepisu ujednicającego sposób zaliczania należności wobec funduszu alimentacyjnego zwróconych przez komornika sądowego na odsetki i należność główną.**

Uzasadnienie: W kontroli ustalono, iż organy właściwe zliczały kwoty wyegzekwowane przez komorników sądowych – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>13</sup> – tak jak wpłaty na pokrycie odsetek od zaległości podatkowych, tj. proporcjonalnie na poczet należności głównej oraz odsetek (na podstawie art. 55 § 2 w zw. z art. 2 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*<sup>14</sup>). Z kolei komornicy sądowi zobligowani są do innego podziału wyegzekwowanych należności, bowiem zgodnie z art. 1026 § 2 k.p.c., *wydzieloną wierzycielowi sumę zalicza się przede wszystkim na koszty postępowania, następnie na odsetki, a w końcu na sumę dłużną*. Skutkiem stosowania odmiennych przepisów przez organy administracji i komorników sądowych jest różna wysokość należności wobec funduszu pozostała do wyegzekwowania. Jak podnosi Ministerstwo w powołanych wytycznych, stosowanie przepisów *Ordynacji podatkowej* do sposobu zaliczania kwot wyegzekwowanych wynika z braku stosownego przepisu w ustawie *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*. Jednocześnie odpowiednie stosowanie ww. przepisu art. 55 § 2 w zw. z art. 2 § 2 *Ordynacji podatkowej* budzi wątpliwości, bowiem art. 2 § 2 pozwala stosować przepisy działu III *Ordynacji podatkowej* do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, jednakże należności wobec funduszu alimentacyjnego jedynie częściowo (60% wraz z odsetkami) stanowią należności budżetu państwa, zaś w 40% stanowią należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

### **3.5. Ujęcie w jednym przepisie podstawy prawnej informowania komornika sądowego o okolicznościach mających wpływ na skuteczność egzekucji (art. 3 ust. 7 i art. 5 ust. 1 ustawy).**

Uzasadnienie: W obecnym stanie prawnym, dwa przepisy (art. 3 ust. 7 i art. 5 ust. 1 ustawy) regulują praktycznie tę samą materię. W art. 3 ust. 7 obowiązek informowania komornika o okolicznościach mających wpływ na skuteczność egzekucji nałożono na organ właściwy dłużnika i organ właściwy wierzyciela, zaś w art. 5 ust. 1 powtórzono tę dyspozycję w stosunku do organu właściwego dłużnika oraz uszczegółowiono, iż informacjami mającymi wpływ na skuteczność egzekucji są w szczególności dane zawarte w wywiadzie alimentacyjnym i oświadczeniu majątkowym. Wyniki kontroli NIK wykazały, iż właściwe organy stosowały te przepisy zamiennie przy informowaniu organu egzekucyjnego. W ocenie NIK, ww. normę prawną można ująć ją w jednym przepisie.

<sup>13</sup> <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/komunikaty/komunikat-w-sprawie-naliczania-odsetek-od-zwracanych-przez-dluznika-alimentacyjnego-naleznosci-wyplaconych-z-funduszu-alimentacyjnego-osobie-uprawnionej/>

<sup>14</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

### 3.1 Ogólnokrajowe dane statystyczne

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowuje coroczne sprawozdania z realizacji ustawy *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*<sup>15</sup>.

W 2013 r. gminy prowadziły postępowanie wobec 243,2 tys. dłużników alimentacyjnych, co w porównaniu z 2012 r. (255,2 tys. dłużników) oznacza spadek o 4,7% liczby dłużników alimentacyjnych objętych postępowaniem gmin.

Wydatki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wyniosły **1,48 mld zł** i były o ok. 5% wyższe, niż analogiczne wydatki w 2012 r. (**1,41 mld zł**).

Wydatki na obsługę ustawy wyniosły **110,8 mln zł** i były o 7,8% wyższe niż w 2012 r. (**102,8 mln zł**). Z kwoty tej 58,4 mln zł (53%) wydatkowano na obsługę wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a 52,4 mln zł (47%) – na pokrycie kosztów związanych z działaniami podejmowanymi wobec dłużników alimentacyjnych (w 2012 r. było to odpowiednio: 54,4 mln zł oraz 48,4 mln zł).

W 2013 r. dłużnicy alimentacyjni zwrócili kwotę ok. **192,9 mln zł** (w 2012 r. zwrócono **185,7 mln zł** tj. o **7,2 mln zł** mniej). W relacji do kwoty wypłaconych w 2013 r. świadczeń z funduszu alimentacyjnego, kwota zwrotów stanowiła **13,1%** (tj. tyle samo co w 2012 r.).

W 2013 r. umorzono zobowiązania dłużników wobec funduszu alimentacyjnego na kwotę ogółem ok. 3,8 mln zł (4,4 mln zł w 2012 r.). Podstawą umorzenia należności dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych w zastępstwie alimentów w 82,2% przypadków była sytuacja dochodowa i rodzinna dłużnika (art. 30 ust. 2 ustawy), a w 6,9 % przypadków skuteczność egzekucji wobec dłużnika alimentacyjnego (art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Stan należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, liczony od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 1 października 2008 r. do 31 grudnia 2013 r., wyniósł **5,8 mld zł**. (w roku 2012 r. stan tych należności wynosił **4,7 mld zł**).

Tym samym, w stosunku rocznym, stan należności wobec funduszu alimentacyjnego wzrósł o **1,1 mld zł**.

### 3.2 Analiza stanu prawnego

#### 3.2.1. Działania wobec dłużników alimentacyjnych w obecnym stanie prawnym

Działania wobec dłużników alimentacyjnych uregulowane zostały w ustawie z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*, obowiązującej od dnia 1 października 2008 r. Poprzednio obowiązującymi aktami prawnymi w tym zakresie były:

1. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. *o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej*<sup>16</sup> obowiązująca w okresie od 1 czerwca 2005 r. do 1 października 2008 r.;
2. Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. *o funduszu alimentacyjnym*<sup>17</sup> obowiązująca od 1 stycznia 1975 r. do 1 maja 2004 r.

Poprzednie regulacje są o tyle istotne, iż nadal niespłacone pozostają należności dłużników alimentacyjnych z tytułu świadczeń wypłaconych pod rządami wymienionych ustaw.

<sup>15</sup> <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/fundusz-alimentacyjny/informacje-statystyczne/realizacja-ustawy-o-pomocy-osobom-uprawnionym-do-alimentow/>

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200 ze zm.

Obecnie obowiązująca ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów określa zasady pomocy materialnej udzielanej przez państwo osobom mającym trudności w egzekucji wierzytelności alimentacyjnych. Ponadto reguluje zakres prowadzenia przez gminy działań i postępowań wobec dłużników alimentacyjnych, sposób dochodzenia należności związanych z wypłatą świadczeń osobom uprawnionym, ich podziału, źródła finansowania działań wobec dłużników oraz zasady udzielania ulg w spłacie należności funduszu alimentacyjnego.

Działania wobec dłużników alimentacyjnych wszczynane są – zgodnie z przepisem art. 3 ust. 5 ustawy – w wyniku trzech zdarzeń:

- 1) **Wniosku osoby uprawnionej.** Warunkiem złożenia takiego wniosku jest bezskuteczność sądowej egzekucji alimentów, i co istotne, wniosek taki może złożyć osoba uprawniona (jej przedstawiciel ustawowy) nawet wówczas, kiedy nie chce, lub nie może (np. z powodu przekroczenia kryterium dochodowego) korzystać ze świadczenia z funduszu alimentacyjnego.
- 2) **Przyznania osobie uprawnionej świadczenia z funduszu alimentacyjnego.** Jest to najczęstsze zdarzenie inicjujące obowiązek działań wobec dłużnika alimentacyjnego. Jeśli wierzyciel i dłużnik mają miejsce zamieszkania w tej samej gminie, organ wypłacający świadczenie jest jednocześnie organem zobligowanym do podjęcia działań wobec dłużnika. Jeśli dłużnik mieszka w innej gminie, organ wypłacający świadczenie przesyła wniosek (do organu właściwego dłużnika) o podjęcie wobec niego wymaganych działań.
- 3) **Umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej.** Piecza zastępcza to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców i został uregulowany przepisami obowiązującej od 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>18</sup>.

Działania wobec dłużnika alimentacyjnego podejmuje organ właściwy dłużnika, zaś sprawy związane z dochodzeniem należności wobec dłużnika – organ właściwy wierzyciela. Organem właściwym dłużnika jest wójt, burmistrz lub prezydenta miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika alimentacyjnego, zaś organem właściwym wierzyciela - wójt, burmistrz lub prezydenta miasta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby uprawnionej (art. 2 pkt 9 i 10 ustawy).

Organy te rzadko wykonują czynności wskazane w ustawie, ponieważ – zgodnie z art. 8b, 8c oraz 12 ust 2 ustawy – upoważniają do tego inne osoby, głównie kierowników i pracowników ośrodków pomocy społecznej.

Problematyczna jest kwestia ewentualnego przypisania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) obowiązku nadzoru nad działalnością OPS-u. Kompetencje wojewody – zgodnie z przepisem art. 110 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>19</sup> ograniczają się do tego, iż *gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się ustaleniami przekazanymi przez wojewodę*. O ile faktycznie zadania z zakresu funduszu alimentacyjnego są zadaniami z zakresu administracji rządowej, o tyle „kierowanie się ustaleniami wojewody” wydaje się być węższym pojęciem niż nadzór. Z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 sierpnia 2012 r.<sup>20</sup> wynika, iż jedynie rada gminy ma uprawnienia kontrolne w stosunku do OPS-u, rada gminy nie może przyjąć

<sup>18</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

<sup>20</sup> Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2012 r., poz. 2823.

uchwały wprowadzającej obowiązek nadzoru nad OPS-em przez wójta (burmistrza, prezydenta), ponieważ przekracza to jej kompetencje prawotwórcze, zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma w stosunku do kierownika OPS-u jedynie uprawnienia o charakterze służbowym, wynikającym ze stosunku pracy (art. 33 ust 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*<sup>21</sup>).

Tryb, formy i zasady podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych uregulowane zostały w art. 4 i 5 ustawy i obejmują trzy główne kategorie działań:

1. Przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego, odebranie oświadczenia majątkowego, przekazanie informacji do biura informacji gospodarczej o zobowiązaniach dłużnika oraz współpraca z komornikiem sądowym w zakresie wymiany informacji mających wpływ na skuteczność egzekucji należności.
2. Podejmowanie działań mających na celu aktywizację zawodową dłużnika alimentacyjnego.
3. Podejmowanie działań restrykcyjnych wobec dłużników alimentacyjnych uchylających się od ww. obowiązków. Działania te to wnioski do właściwego starosty o zatrzymanie prawa jazdy oraz wnioski do prokuratora o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 k.k.

Działania wobec dłużników alimentacyjnych winny być – zgodnie z art. 3 ust. 7 i 8, art. 5 ust. 1 oraz art. 6 – wspierane poprzez ścisłą współpracę z organem właściwym wierzyciela, sądem, a przede wszystkim komornikiem sądowym.

Działania wobec dłużnika alimentacyjnego, inne niż wydawanie decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, są czynnościami materialno-technicznymi, do których (podobnie jak i do wszystkich spraw nieuregulowanych w ustawie) stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 25 ustawy), w tym przepisy art. 35 k.p.a. dotyczące terminów załatwiania spraw<sup>22</sup>.

Kwestia konstytucyjności zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym była przedmiotem dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszym wyroku z dnia 22 września 2009 r. (P 46/07), wydanym odnośnie nieobowiązującego już przepisu art. 5 ustawy o *postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej* Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności ww. przepisu z przepisami art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Komentatorzy oraz judykatura przenosili ciężar tej niekonstytucyjności na art. 5 ust. 3b i ust. 5 obecnie obowiązującej ustawy, jako regulujący tę samą materię (tzw. niekonstytucyjność wtórna)<sup>23</sup>. Ostatecznie kwestia konstytucyjności zatrzymywania prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym została rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2014 r. (K 23/10), w którym Trybunał orzekł, iż art. 5 ust. 3b ustawy *w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności*.

Kolejną istotną kwestią prawną – szczególnie w świetle ustaleń kontroli – jest obowiązek wydawania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Niektóre kontrolowane jednostki ograniczały się do wydania takiej decyzji jednorazowo, tymczasem z analizy przepisu art. 5 ust. 3 ustawy wynika, iż postępowanie w tej sprawie winno być wszczęte (a zarazem

<sup>21</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>22</sup> A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz*. Warszawa 2010, str. 88. Autorka zwraca uwagę, iż ze względu na swój charakter, działania wobec dłużnika alimentacyjnego mają postać szczególnego postępowania administracyjnego, choć nie kończy ich wydanie decyzji administracyjnej.

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2010 r. (VII SA/Wa 920/10) oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. (II SA/Rz 374/11).

wydana odrębna decyzja) w każdym roku (a konkretniej po zakończeniu każdego, rocznego okresu świadczeniowego) jeśli dłużnik ponownie uchylił się od ciężących na nim obowiązków. Wynika to z faktu, iż decyzja o uznaniu dłużnika za uchylającego się od obowiązków alimentacyjnych jest podstawą wniosków represyjnych (do prokuratora i starosty) i musi być powiązana z uchylaniem się od obowiązków, które konkretyzują się po każdym kolejnym okresie świadczeniowym. Jeśli zatem dłużnik raz uznany za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych zostanie objęty zawiadomieniami do prokuratora i starosty, w kolejnym roku ponownie uchyla się od nałożonych obowiązków, winna być wobec niego wydana kolejna decyzja o uznaniu za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych.

W ramach przewidywanej nowelizacji ustawy, organ właściwy dłużnika nie będzie musiał nakładać na dłużnika kolejnych obowiązków oraz wszczynać postępowania w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, jeśli sytuacja dłużnika nie ulegnie zmianie.

Po zakończeniu okresu świadczeniowego, a zatem po wypłaceniu rocznego świadczenia osobie uprawnionej, zostaje uruchomiona procedura zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Kwestie te reguluje szczegółowo art. 27 ustawy. Dłużnik winien zwrócić należność wraz z odsetkami należnymi od dnia następującego po dniu zakończenia wypłaty świadczenia osobie uprawnionej. W obecnym stanie prawnym zwrot poprzedzony winien być wydaniem przez organ właściwy wierzyciela, decyzji w sprawie zwrotu należności, która egzekwowana jest w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*<sup>24</sup> równoległe z egzekucją tych samych należności, prowadzoną przez komornika sądowego.

Przestępstwo niealimentacji, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy spenalizowane zostało w art. 209 k.k. „Kto uporczywie uchyla się od wykonania ciężącego na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądowego obowiązku opieki przez niełożenie na utrzymanie osoby najbliższej lub innej osoby i przez to naraża ją na niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

W zakresie podziału kwot uzyskanych ze zwrotu należności, to 20% kwot stanowi dochód własny gminy wierzyciela, 20% stanowi dochód własny gminy dłużnika, a pozostałe 60% wraz z odsetkami stanowi dochód budżetu państwa. W przypadku gdy organ właściwy wierzyciela jest jednocześnie organem właściwym dłużnika, dochód tej gminy wynosi 40% zwróconej należności (art. 27 ust. 4 i 5 ustawy).

W art. 27 ust. 6 ustawy zawarto dyspozycję, iż uzyskane przez organ właściwy dłużnika oraz organ właściwy wierzyciela dochody z tytułu zwrotu należności, przeznacza się w szczególności na pokrycie kosztów podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. Część komentatorów, interpretując zwrot „przeznacza w szczególności” twierdzi, iż dopiero po zaspokojeniu kosztów podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, dochody te przeznaczyć można na inny cel<sup>25</sup>. Odmienna jest jednak opinia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, według której przeznaczenie dochodu własnego gminy nie może być z góry narzucone przez ustawodawcę.

W art. 30 ustawy uregulowano tryb i formę przyznawania ulg w spłacie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>25</sup> A. Korcz-Maciejko, op. cit. str. 228.

W art. 30 ust. 1 uregulowano ulgę, którą może udzielić organ właściwy dłużnika. Jej warunkiem jest skuteczność egzekucji alimentów przez określony czas, w wysokości miesięcznej nie niższej niż wysokość zasądzonych alimentów. Zależnie od czasu skuteczności egzekucji, dłużnik może uzyskać umorzenie należności w wysokości od 30%–100%. Ulga ta dotyczyć może należności powstałych zarówno pod rządami obecnej ustawy, jak i pod rządami dwóch ustaw poprzednich.

W art. 30 ust. 2 uregulowano ulgę, którą może udzielić organ właściwy wierzyciela, zaś formą tej ulgi może być zarówno umorzenie, rozłożenie na raty jak i odroczenie płatności należności. Umorzenie następuje na wniosek dłużnika, przy uwzględnieniu sytuacji dochodowej i rodzinnej dłużnika. Część komentatorów podnosi, iż skoro ustawodawca nie doprecyzował, podobnie jak w art. 30 ust. 1, czy chodzi o należności powstałe pod rządami poprzednich ustaw, ulga, o której mowa w art. 30 ust. 2, może dotyczyć należności powstałych jedynie pod rządami obecnie obowiązującej ustawy<sup>26</sup>.

### 3.2.2. Główne założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych

W roku 2013 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przystąpiło do opracowania zmian w ustawie o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów*. Zgodnie z założeniami z dnia 26 listopada 2013 r. przyjętymi przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 2014 r., głównymi zmianami w ustawie, dotyczącymi działań wobec dłużników alimentacyjnych, będą:

- likwidacja egzekucji administracyjnej należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego, jako nieefektywnej i kosztownej;
- uproszczenie procedury przekazywania środków pochodzących z egzekucji, poprzez przeznaczenie 40% wyegzekwowanych należności jako dochód własny organu właściwego wierzyciela;
- uproszczenie działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych, poprzez zniesienie obowiązku działań wobec dłużnika oraz wydawania decyzji o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych, w sytuacji gdy organ właściwy dłużnika ustali, iż jego sytuacja nie uległa zmianie lub dłużnik po raz kolejny uniemożliwi przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego bądź odmówi złożenia oświadczenia majątkowego.

## 3.3 Wyniki kontroli

### 3.3.1. Wszczynianie i podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą podejmowano działania w stosunku do dłużników alimentacyjnych zgodnie z przepisami ustawy. Działania te podejmowano w wyniku wniosków od organów właściwych wierzycieli, bądź w wyniku wypłacenia świadczenia osobom uprawnionym na terenie danej gminy. Nie stwierdzono natomiast przypadków powstania obowiązku działań wobec dłużników alimentacyjnych z tytułu wniosku osoby uprawnionej lub też umieszczenia osoby uprawnionej w pieczy zastępczej.

Działań nie podejmowano wobec tych dłużników, w stosunku do których nie udało się ustalić miejsca zamieszkania bądź ustalono, iż przebywali oni za granicą, przy czym objęte kontrolą jednostki starały się ustalić miejsca pobytu dłużników alimentacyjnych.

Stwierdzono jeden przypadek (MOPS w Przeworsku) zaniechania przesłania wniosku o podjęcie działań wobec dłużnika do właściwego organu, czego przyczyną było zaniechanie pracownika.

<sup>26</sup> A. Korcz-Maciejko, op. cit. str. 245.

W przypadku wypłacania świadczenia osobom uprawnionym, w sytuacji gdy dłużnik alimentacyjny zamieszkiwał poza terenem danej gminy, każdorazowo wysyłano stosowny wniosek o podjęcie działań do organu właściwego dłużnika.

Pomimo realizacji ww. obowiązków, działania te podejmowane były ze znacznym opóźnieniem. Działania wobec dłużników alimentacyjnych są czynnościami materialno-technicznymi, w stosunku do których, stosuje się przepis art. 35 k.p.a. dotyczący terminów załatwiania spraw. Opóźnienia stwierdzono w każdej objętej kontrolą jednostce, zaś większość działań, zarówno w zakresie kierowania wniosków do organów właściwych dłużnika, jak i podejmowania działań wobec dłużników zamieszkujących na terenie danej gminy, dokonywano po upływie 30 dni, zaś w skrajnych przypadkach termin ten wynosił nawet 190 dni.

Przyczyny tych opóźnień wyjaśniane były przede wszystkim zbyt małą liczbą pracowników, którym można było powierzyć zadania dotyczące funduszu alimentacyjnego oraz koniecznością wykonywania przez nich innych zadań. Zdaniem NIK, do przyczyn opóźnień zaliczyć należy również złą organizację pracy w zakresie funduszu alimentacyjnego.

Na obsługę zadań dotyczących funduszu alimentacyjnego przeznaczano od 0,5 do 2 etatów, zaś taka obsada kadrowa była niedostosowana do liczby spraw wpływających do urzędów. Jednocześnie pracownicy ci mieli powierzone inne zadania, nie związane z funduszem alimentacyjnym m.in. z zakresu świadczeń rodzinnych (szczegółowy wykaz obsady kadrowej zadań dot. funduszu alimentacyjnego przedstawiono w tabeli nr 1). Przyczyną opóźnień była również kumulacja zadań (zarówno dotyczących funduszu alimentacyjnego jak i innych powierzonych obowiązków) wraz z końcem okresów świadczeniowych (przełom września i października) oraz zła organizacja pracy, w tym brak reakcji kierowników jednostek na sezonowe zwiększenie ilości spraw.

W objętych kontrolą jednostkach rzetelnie przeprowadzano wywiady alimentacyjne oraz egzekwowano od dłużników oświadczenia majątkowe. Nie korzystano z możliwości zastępowania wywiadu alimentacyjnego wywiadem środowiskowym, o której mowa w art. 4 ust. 4 ustawy. Powyższe działania zostały przeprowadzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego<sup>27</sup>, tj. wszystkie wymagane rubryki wzorów zostały wypełnione rzetelnie.

Stwierdzono jednak, iż dane i informacje wynikające z przeprowadzonych wywiadów i odebranych oświadczeń jedynie w niewielkim stopniu pozwoliły na ustalenie składników majątku dłużników, a tym samym na poprawę skuteczności egzekucji.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- **W GOPS w Wadowicach Górnych** w 2012 r. w jednym przypadku termin pomiędzy wydaniem decyzji przyznającej świadczenie z funduszu alimentacyjnego, a wnioskiem do organu właściwego dłużnika wyniósł aż 190 dni.
- **W MOPS w Przeworsku** aż w 11 na 19 zbadanych przypadkach wywiady alimentacyjne przeprowadzone zostały od 33 do 108 dni po upływie 30 dni od daty uprawomocnienia się decyzji o przyznaniu świadczenia, zaś w sześciu przypadkach, po upływie odpowiednio: 40, 48, 53, 64, 106 i 119 dni od daty wpływu wniosku organu właściwego wierzyciela.
- **OPS w Piłźnie** w 12 przypadkach podejmował działania wobec dłużników w terminie od 106 dni do 124 dni, zaś od wydania decyzji przyznającej świadczenia z funduszu do wystąpienia do organu właściwego dłużnika z wnioskiem o wszczęcie postępowania przeciwko dłużnikowi minęło od jednego do 123 dni. W 2012 r. w czterech przypadkach wnioski przesłano w terminie do 30 dni, w 11 przypadkach powyżej 60 dni – w tym pięć wniosków przesłano w terminie 122 dni.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 395 ze zm.

### 3.3.2. Współpraca z komornikiem sądowym

W zakresie współpracy z komornikami sądowymi wszystkie objęte kontrolą jednostki przesyłały stosowne informacje do komorników. Obowiązki te wykonywane były jednak z opóźnieniem, a także w sposób niejednolity.

Część jednostek przekazywała wszystkie informacje uzyskane w wyniku działań wobec dłużników, inne zaś (np. GOPS w Leżajsku) jedynie takie, które – w ocenie organu – mogły zwiększyć skuteczność egzekucji. Pięć objętych kontrolą jednostek przekazywało swoje informacje na podstawie art. 3 ust. 7 ustawy, zaś pozostałe pięć – na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy. Przepisy te różnią się jedynie doprecyzowaniem zakresu informacji przekazywanej organowi egzekucyjnemu.<sup>28</sup>

Opóźnienia stwierdzono w tym zakresie w ośmiu jednostkach (z dziesięciu objętych kontrolą) i wynosiły one od 11 do 206 dni. Przyczyną, podobnie jak w przypadku opóźnień przy podejmowaniu działań wobec dłużników, były braki kadrowe, inne zadania jakie realizować mieli pracownicy oraz brak jednolitych przepisów, jakie informacje należy uznać za informacje mające wpływ na skuteczność egzekucji.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- *W OPS w Pilźnie* przekazano łącznie 32 informacje, w tym w 2012 r. w 12 przypadkach w terminie powyżej 60 dni (w tym dwie informacje w terminie powyżej 136 dni), w 2013 r. w 14 przypadkach w terminie powyżej 60 dni (w tym jedna informacja w terminie 236 dni).
- *W MGOPS w Głogowie Młp.* informacje zawierały dane dotyczące dłużnika, informacje o sytuacji zawodowej oraz stanie majątkowym dłużnika wynikające z oświadczenia majątkowego oraz wywiadu alimentacyjnego. Analiza 10 takich informacji wykazała, iż w dwóch przypadkach przekazano je w terminie do 41 dni, zaś w dwóch przypadkach w terminie 76 oraz 97 dni licząc od daty wywiadu alimentacyjnego oraz oświadczenia majątkowego.
- *W UMiG w Kańczudze* w dziewięciu na 10 analizowanych przypadków informowano organ właściwy wierzyciela o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego. W jednym przypadku nie przekazano informacji, obowiązek ten wykonano dopiero w trakcie kontroli NIK. Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga, w sprawie braku poinformowania organu właściwego wierzyciela o podjętych działaniach wobec dłużnika alimentacyjnego wyjaśnił, że „Przyczyną powstania tego niedopatrzenia była kumulacja i nałożenie w krótkim okresie czasu wielu obowiązków związanych z przyznawaniem i wypłatą świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń rodzinnych”.  
Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga nie przekazywał komornikowi sądowemu informacji na podstawie z art. 3 ust. 7 ustawy, jednakże przesyłał zbiorcze informacje mające wpływ na skuteczność egzekucji (art. 5 ust. 1 ustawy) oraz informacje o podjętych działaniach oraz ich efektach, skierowane na podstawie w art. 6 ww. ustawy. Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga wyjaśnił, że informacje takie nie były przekazywane organowi prowadzącemu postępowanie egzekucyjne, gdyż Urząd nie był w posiadaniu istotnych i ważnych informacji mających jakikolwiek wpływ na skuteczność prowadzonej egzekucji. Wszystkie przekazywane komornikowi sądowemu informacje przekazywane były na podstawie art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ustawy.

### 3.3.3. Aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych

Podmioty objęte kontrolą podejmowały stosowne działania w sytuacji, gdy dłużnik alimentacyjny nie mógł wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia. Organy zobowiązywały każdego takiego dłużnika do zarejestrowania się jako bezrobotny albo jako poszukujący pracy (w przypadku braku możliwości zarejestrowania się jako bezrobotny), jednakże w sześciu jednostkach stwierdzono w tym zakresie opóźnienia, które wyniosły w skrajnych przypadkach nawet pół roku. Przyczyną tych opóźnień, podobnie jak w przypadku pozostałych działań wobec dłużników

<sup>28</sup> Szczegółowa analiza ww. przepisów omówiona została w części „Uwagi i wnioski” – wniosek nr 3.5.

alimentacyjnych była podnoszona przez kontrolowanych zbyt mała obsada kadrowa w stosunku do ilości spraw załatwianych przez urzędy, a także niewłaściwa organizacja pracy w tym zakresie.

W przypadku stwierdzenia, że dłużnik alimentacyjny nie mógł wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia, organy informowały właściwe powiatowe urzędy pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, zaś urzędy pracy przesyłały informacje zwrotne w tym zakresie.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- W **GOPS w Leżajsku** w 14 przypadkach stwierdzono, że dłużnik alimentacyjny nie może wywiązać się ze swoich zobowiązań z powodu braku zatrudnienia. W każdym przypadku Ośrodek występował do powiatowego urzędu pracy o aktywizację zawodową tych osób, a w dwóch przypadkach zobowiązano dłużników do zarejestrowania się w urzędzie pracy. Zobowiązania do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako osoby bezrobotne lub poszukujące pracy zostały przesłane do dłużników w terminie od 42 do 76 dni od daty przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego, natomiast wnioski o aktywizację przesyłano w terminie od trzech do 216 dni od daty przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego.
- W **OPS w Pilźnie** w każdym przypadku, gdy Ośrodek uzyskiwał wiedzę, iż dłużnik nie wywiązuje się z obowiązków alimentacyjnych, zobowiązywał dłużnika do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy. Ośrodek pisemnie informował właściwy powiatowy urząd pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużników, jednakże w 2012 r. 12 informacji przekazano z naruszeniem 30 dniowego terminu (w tym jedna informacja 179 dni). W 2013 r. w terminie powyżej 60 dni przesłano 10 informacji (w tym jedną informację w terminie 129 dni).

#### 3.3.4. Postępowania wobec dłużników uchylających się od zobowiązań alimentacyjnych

Objęte kontrolą jednostki, w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, wszczynały postępowania dotyczące uznania dłużników za uchylających się od obowiązku alimentacyjnego. Jedynie w MGOPS w Głogowie Małopolskim zaniechano wydania trzech takich decyzji, ponieważ uznano, że obowiązują nadal decyzje wydane w latach poprzednich<sup>29</sup>.

Decyzje te wydawane były z opóźnieniem (w skrajnych przypadkach, jak w OPS w Pilźnie postępowania wszczynano nawet po roku od zaistnienia przesłanek). Wydawane decyzje były zgodne z przepisami k.p.a., tj. zawierały m.in. właściwą podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz były prawidłowo doręczone stronom.

Podmioty objęte kontrolą w większości przypadków kierowały wnioski do właściwych starostów o zatrzymanie dłużnikom prawa jazdy oraz wnioski do prokuratury o ściganie za przestępstwo niealimentacji (wyjątkiem było zaniechanie wysyłania wniosków w sprawie praw jazdy w GOPS w Leżajsku). Starostowie sporadycznie zatrzymywali dłużnikom uprawnienia do kierowania pojazdami (stwierdzono jedynie trzy takie przypadki<sup>30</sup>). Przyczyną tego było bądź to zawieszanie postępowań, spowodowane wątpliwościami, co do konstytucyjności przepisów dotyczących zatrzymania prawa jazdy<sup>31</sup>, bądź fakt, iż dłużnicy nie posiadali praw jazdy. Z kolei prokuratorzy informowali o odmowie wszczęcia postępowań karnych z powodu braku znamion przestępstwa.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- W **MGOPS w Głogowie Młp.** na 20 analizowanych spraw dotyczących działań wobec dłużników alimentacyjnych, w stosunku do czterech dłużników zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. przesłanki wszczęcia postępowania dotyczącego uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. W przypadku trzech dłużników, po okresie świadczeniowym 2012/2013 MGOPS

<sup>29</sup> Patrz: analiza stanu prawnego.

<sup>30</sup> W GOPS w Wadowicach Górnych.

<sup>31</sup> Jw.

nie wszczął postępowania administracyjnego w ww. zakresie. Ośrodek, kierując wnioski, o których mowa w art. 5 ust. 3b ustawy (wniosek o zabranie prawa jazdy oraz wnioski o ściganie za przestępstwo niealimentacji), opierał się na decyzjach o uznaniu dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych wydanych po okresie świadczeniowym 2011/2012, tj. w związku z przesłankami dotyczącymi poprzednich okresów świadczeniowych. Dyrektor MGOPS wyjaśniła, iż nie widzi potrzeby wydania w tym zakresie nowej decyzji w sytuacji gdy okoliczności faktyczne przyjęte za podstawę decyzji wydanej w poprzednim okresie zasiłkowym nie uległy zmianie. „W takiej sytuacji decyzję taką należy uznać za wystarczającą podstawę do przyjęcia podejrzenia popełniania przestępstwa objętego zawiadomieniem lub wnioskiem o ściganie”. NIK nie podziela tej opinii, ponieważ każde kolejne zakończenie okresu świadczeniowego powoduje odrębny, nowy obowiązek dla dłużnika, a w przypadku uchylania się od jego wykonania – konieczność wszczęcia nowego postępowania w ww. sprawie.

- **OPS w Pilźnie** w siedmiu przypadkach wszczął postępowanie dotyczące uznania dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych. Wszystkie postępowania wszczęto w terminie powyżej 60 dni od daty niezgłoszenia się dłużnika na wywiad alimentacyjny i wezwania do złożenia oświadczenia majątkowego (w trzech przypadkach odpowiednio 80 dni, 87 dni oraz 155 dni, w dwóch przypadkach wszczęto postępowania po upływie 333 dni, zaś w dwóch kolejnych po upływie 337 dni).
- Po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych **MGOPS w Głogowie Młp.** kierował do właściwego starosty wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużników. Organ składał również wnioski o ściganie za przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 § 1 k.k. W odniesieniu do analizowanych spraw, właściwy starosta nie wydawał decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika. W dwóch przypadkach dłużnik nie figurował w ewidencji kierowców, a tym samym nie posiadał prawa jazdy, zaś w dwóch przypadkach, z uwagi na toczące się w Trybunale Konstytucyjnym postępowanie w sprawie stwierdzenia niekonstytucyjności art. 5 ust. 5 ustawy z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, postępowania zawieszono.
- **GOPS w Leżajsku** po wydaniu decyzji w przedmiocie uznania dłużnika za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych nie występował z wnioskami o zatrzymanie prawa jazdy. W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Dyrektor Ośrodka podała, iż w poprzednim okresie występowało z wnioskiem do starosty, o ile dłużnik posiadał taki dokument lub też w związku z posiadanymi przez Ośrodek informacjami, iż poszczególni dłużnicy nie posiadają prawa jazdy, samochodu lub wcześniej z innych przyczyn mieli odebrane prawo jazdy. Ośrodek skierował do prokuratury łącznie sześć wniosków o ściganie za przestępstwo niealimentacji, określone w art. 209 k.k.. W dwóch przypadkach prokuratura odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie, w jednym wniesiono akt oskarżenia przeciwko dłużnikowi, a w trzech przypadkach wnioski te zostały przesłane do prokuratury w trakcie czynności kontrolnych.
- **GOPS w Domaradzu** skierował do właściwego starosty wnioski o zatrzymanie prawa jazdy oraz złożone zostały do prokuratury wnioski o ściganie za przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 § 1 k.k. Zarówno w przypadku wniosków o zatrzymanie prawa jazdy dłużnikom alimentacyjnym jak i wniosków o ściganie za przestępstwo niealimentacji, organy do których zwrócił się GOPS odmówiły wszczęcia postępowania administracyjnego oraz dochodzenia w sprawie. Odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do zatrzymania prawa jazdy była motywowana faktem, iż dłużnik alimentacyjny nie figurował w ewidencji wydanych praw jazdy, zaś prokuratura odmówiła wszczęcia dochodzenia w związku z brakiem ustawowych znamion czynu zabronionego oraz braku dostatecznych danych uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa.

### 3.3.5. Efektywność zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych – dane statystyczne

Wysokość świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego przez podmioty objęte kontrolą wyniosła 5,16 mln zł w 2012 r. oraz 5,25 mln zł w 2013 r. (wzrost o 1,7%). Kwota zwróconych należności z tytułu wypłaconych świadczeń wyniosła 718 tys. zł w 2012 r. oraz 713 tys. zł w 2013 r. (spadek o 0,7%). W 2012 r. stopa zwrotu należności funduszu alimentacyjnego wyniosła 14%, zaś w 2013 r. wyniosła 13,6% (spadek o 0,4 punktu procentowego). Stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń w jednostkach objętych kontrolą wyniósł 15,7 mln zł w 2012 r. oraz 18,7 mln zł w 2013 r. (wzrost o 19%). Stopa zwrotu należności w stosunku do niespłaconych należności wyniosła w 2012 r. 4,5%, zaś w 2013 r. 3,8%. Wydatki na obsługę świadczeń wyniosły 91,8 tys. zł w 2012 r. oraz 147 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 1,8% i 2,8% wypłaconych świadczeń oraz odpowiednio 12,8% i 20,6% zwróconych należności. W okresie objętym kontrolą średnie zaangażowanie etatowe w obsługę funduszu alimentacyjnego wyniosło 1,14 etatu.

Tabela nr 1

Efektywność zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych. Kwoty w tysiącach złotych<sup>32</sup>

Jednostka kontrolowana	Wysokość wypłaconych świadczeń		Kwota zwrócona przez dłużników*		Stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń		Wydatki na obsługę świadczeń		Liczba etatów obsługi	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
MGOPS w Głogowie Młp.	453	486	59	75	1.552	1.924	7	7	0,5	0,5
OPS w Pilźnie	285	292	21	29	877	1.117	2,5	2,6	2	2
MOPS w Boguchwale	545	534	63	56	1.627	2.036	8	8	1	1
GOPS w Leżajsku	474	536	81	63	1.505	1.969	10	13	0,5	0,5
MOPS w Przeworsku	784	804	68	108	2.686	3.344	24	24	1	1
GOPS w Domaradzu	110	109	17	20	337	430	1,8	1,2	1	2
UMiG w Kańczudze	374	410	29	29	973	1.317	6	6	1	1
MOPS w Dębicy	1.716	1.652	338	287	4.844	4.850	26	76	2	1
GOPS w Wadowicach Górnych	155	146	28	27	436	581	1,5	4	2	2
GOPS w Tryńczy	263	278	14	19	879	1.133	5	5	0,4	0,4
<b>RAZEM</b>	<b>5.159</b>	<b>5.247</b>	<b>718</b>	<b>713</b>	<b>15.716</b>	<b>18.701</b>	<b>91,8</b>	<b>146,8</b>	<b>1,14**</b>	<b>1,14**</b>

\* – Kwota zwrócona przez dłużników jest mniejsza niż suma zwrotów przedstawiona w tabeli nr 2, ponieważ sprawozdania będące źródłem niniejszego zestawienia sporządzane są na dzień 15 stycznia następnego roku, zaś po tej dacie odnotowywane są jeszcze wpływy wyegzekwowane za poprzedni rok.

\*\* – Średnio we wszystkich jednostkach.

Źródło: Dane z kontroli.

### 3.3.6. Decyzje w sprawie zwrotu należności

Pomimo faktu, że decyzje o zwrocie należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego są decyzjami związanymi, nie wymagającymi przeprowadzenia postępowania dowodowego (przesłanką ich wydania jest sam fakt wypłaty świadczenia osobie uprawnionej) wydawano je ze znaczną zwłoką. Opóźnienia stwierdzono we wszystkich jednostkach objętych kontrolą, w tym największe w MGOPS w Głogowie Małopolskim, MOPS w Dębicy oraz GOPS w Pilźnie, gdzie decyzje w sprawie zwrotu należności w skrajnych przypadkach wydawano w terminie od pół roku do ośmiu miesięcy po zakończeniu okresu świadczeniowego. Najszybciej decyzje wydawane były w Urzędzie Miasta i Gminy w Kańczudze, a zatem jedynej – spośród kontrolowanych podmiotów – jednostce nie będącej ośrodkiem pomocy społecznej.

<sup>32</sup> Z uwagi na specyfikę sprawozdawczości oraz niejednotylny termin zakończenia poszczególnych kontroli jednostkowych dane liczbowe w niniejszej informacji ograniczono do lat 2012 i 2013.

Opóźnienia wyjaśniane były koniecznością wykonywania innych zadań przez pracowników, którzy zajmowali się sprawami funduszu alimentacyjnego. Podnoszono, iż w związku z końcem okresu świadczeniowego kumuluje się ilość obowiązków, jakie należy wykonać wobec dłużników alimentacyjnych a niewystarczająca obsada kadrowa nie pozwala na ich terminową realizację. W ocenie NIK świadczyło to o złej organizacji zadań z zakresu funduszu alimentacyjnego.

W dwóch przypadkach (GOPS w Leżajsku oraz MOPS w Przeworsku) w ogóle nie wydano decyzji o zwrocie należności, co wyjaśniano trudnościami z ustaleniem miejsca pobytu dłużnika oraz faktem regularnych spłat bieżących należności, co jednak nie usprawiedliwiało zaniechania przeprowadzenia postępowania i wydania stosownej decyzji.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- W **UMiG w Kańczudze**, na 20 analizowanych spraw, 19 załatwiono terminowo, zaś w jednym przypadku decyzję wydano w terminie 59 dni od daty zakończenia okresu świadczeniowego.
- W **MOPS w Dębicy** spośród 21 wydanych decyzji objętych kontrolą, 18 wydanych zostało w terminach od 52 do 212 dni od zakończenia okresu świadczeniowego.
- W **MGOPS w Głogowie Młp.** na 10 zbadanych decyzji w sprawie zwrotu należności, trzy decyzje wydano w terminie od 77 do 100 dni od wszczęcia postępowania, sześć decyzji w terminie od 118 do 150 dni, zaś jedną decyzję w terminie 182 dni.
- W **OPS w Pilźnie** stwierdzono, iż zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie zwrotu należności przesyłano każdorazowo po upływie 60 dni od zakończenia okresu świadczeniowego: w 2012 najdłuższy termin wyniósł 111 dni, w 2013 roku najdłuższy termin wyniósł 234 dni i dotyczył 11 zawiadomień, zaś w 2014 roku jedno zawiadomienie wysłano w terminie 117 dni. Natomiast wszystkie analizowane decyzje o zwrocie zostały wydane w terminie do 30 dni od daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Decyzje w sprawie zwrotu przez dłużnika świadczeń wypłaconych osobom uprawnionym z funduszu alimentacyjnego za każdy okres świadczeniowy, licząc od zawiadomienia dłużnika o wszczęciu takiego postępowania, zostały wydane w terminie, z uwzględnieniem przepisów k.p.a.
- W **GOPS w Wadowicach Górnych** wszystkie decyzje wydano po upływie 30 dni od zakończenia okresu świadczeniowego. W 2012 r. wydano 19 decyzji o zwrocie w terminie 80 dni, w 2013 r. 15 decyzji wydanych zostało po upływie 66 dni, zaś w 2014 r. wydano dwie decyzje po upływie 116 dni od zakończenia okresu świadczeniowego. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, iż powodem nieterminowego wydawania decyzji o zwrocie jest to, że zakończenie okresu świadczeniowego dotyczącego funduszu alimentacyjnego zbiega się z czasem składania wniosków o świadczenia rodzinne. Organ był zobowiązany do przyjęcia ok. 500 wniosków wraz z dokumentami, weryfikacji uprawnień do świadczeń oraz wydania decyzji administracyjnych. Ustawa do świadczeń rodzinnych wskazuje konkretny termin rozpatrzenia sprawy, wydania decyzji umożliwiającej wypłatę świadczeń rodzinnych w terminie określonym w w/w ustawie. Wszystkie wnioski wraz z dokumentami złożone do 30 września należało rozpatrzyć i wypłacić do 30 listopada. W związku z nadmierną ilością zadań w krótkim okresie czasu pracownicy nie byli w stanie wydać decyzji w sprawie zwrotu przez dłużnika należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego w terminie.

#### 3.3.7. Egzekucja należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego

W wyniku danych uzyskanych z dziewięciu jednostek objętych kontrolą stwierdzono, iż kwota wyegzekwowanych należności wyniosła 673 tys. zł w 2012 r. oraz 710,8 tys. zł w 2013 r. Najbardziej efektywna była egzekucja należności dokonywana przez komorników sądowych. W wyniku ich działań w odzyskano w 2012 r. 630 tys. zł (96,3% ogółu należności), zaś z 2013 r. 616 tys. zł (86,6% ogółu należności). Całkowicie nieefektywna okazała się egzekucja administracyjna. W jej wyniku zwrócono jedynie 19,9 tys. zł w 2012 r. oraz 16,2 tys. w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 3% i 2,3% ogółu wyegzekwowanych należności. Wpłaty bezpośrednie dłużników wyniosły 23,8 tys. zł w 2012 r. oraz 78,6 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 3,5% i 11% ogółu wyegzekwowanych należności.

Tabela nr 2

Efektywność zwrotu należności z podziałem na źródła egzekucji. Kwoty w tysiącach złotych

Jednostka kontrolowana	Kwoty wyegzekwowane przez komornika sądowego		Kwoty wyegzekwowane przez organy egzekucji administracyjnej		Kwoty wpłacone przez bezpośrednio przez dłużników	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
MGOPS w Głogowie Młp.	71	87	5	1	0,5	13
OPS w Pilźnie	20	22	0,009	0,3	0,4	7
MOPS w Boguchwale	66	64	0,2	0,8	5	12
GOPS w Leżajsku*	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
MOPS w Przeworsku	69	107	4	4	2,4	7
GOPS w Domaradzu	17	23	0,6	1,2	2,8	0,6
UMiG w Kańczudze	26	24	3	4	0,2	1
MOPS w Dębicy	332	250	0,09	3	7	33
GOPS w Wadowicach Górnych	17	26	7	1,4	3,5	0
GOPS w Tryńcy	12	13	0	0,5	2	5
<b>RAZEM</b>	<b>630</b>	<b>616</b>	<b>19,9</b>	<b>16,2</b>	<b>23,8</b>	<b>78,6</b>

\* – Podmioty prowadzące sprawy funduszu alimentacyjnego nie mają obowiązku prowadzić ewidencji kwot wyegzekwowanych z podziałem na kwoty uzyskane od komorników sądowych, komorników skarbowych oraz wpłaty dłużników. W tej jednostce – ze względu na ograniczony czas kontroli – nie udało się ustalić kwot z podziałem na źródła egzekucji.

Źródło: Dane z kontroli.

W zakresie egzekucji należności istotne nieprawidłowości stwierdzono w MOPS w Przeworsku, gdzie zaniechano wystawiania tytułów wykonawczych, a tym samym nie wszczęto egzekucji administracyjnej w stosunku do należności na kwotę 638,5 tys. zł, zaś w OPS w Pilźnie stwierdzono znaczne opóźnienia, trwające ponad rok, przy wystawianiu tytułów wykonawczych.

- **W MOPS w Przeworsku** w okresie od stycznia 2012 r. do końca marca 2014 r., wystąpiło ogółem 96 przypadków należności o łącznej wartości 638.488,26 zł, wobec których nie zostały sporządzone i przekazane do organu egzekucyjnego tytuły wykonawcze. Dyrektor Ośrodka, wyjaśniając nieprawidłowość podała, iż „przy nawale prac zadania te w ocenie organu mają znaczenie drugorzędne i nie mogą kolidować/rywalizować z zadaniami priorytetowymi”.  
W ocenie NIK, realizacja innych zadań przez MOPS nie usprawiedliwia zaniechania egzekucji tak dużej kwoty należności i świadczy o rażącej nierzetelności w działaniach jednostki.
- **W OPS w Pilźnie** tytuły wykonawcze przekazano do egzekucji administracyjnej w 14 przypadkach w terminie od 31 do 60 dni, zaś w 15 przypadkach w terminie od 378 dni do 390 dni.

### 3.3.8. Podział i przeznaczenie zwróconych należności wobec funduszu alimentacyjnego

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach dokonano prawidłowego podziału kwot odzyskanych należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Środki te, wraz z odsetkami, stanowiły w 60% dochód budżetu państwa, w 20% dochód gminy wierzyciela oraz w 20% dochód gminy dłużnika (40% w przypadku gdy wierzyciel i dłużnik zamieszkiwali w tej samej gminie).

Osiem z 10 objętych kontrolą gmin przeznaczyło dochody z ww. należności na inne cele, niż pokrycie kosztów podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, pomimo iż przepis art. 27 ust. 6 ustawy dawał taką możliwość (patrz: analiza stanu prawnego).

Objęte kontrolą podmioty zaliczały kwoty wyegzekwowane przez komorników sądowych proporcjonalnie na odsetki oraz należność główną.

#### Opisane ustalenia charakteryzują poniższe przykłady:

- *W MOPS w Dębicy w 2012 r., wydatki związane z podejmowanymi działaniami wobec dłużników alimentacyjnych, nie były pokrywane z dochodów własnych gminy, o których mowa w art. 27 ust. 4 i 6 ustawy. W 2013 r. powyższe koszty obsługi były pokrywane z dochodów własnych gminy, o których mowa w art. 27 ust. 4 i 6 powyższej ustawy w wysokości 85.283 zł, z czego na podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych przekazano 42.642 zł, natomiast na obsługę wpłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego przekazano 42.641 zł. Dochody własne gminy z tytułu świadczeń z funduszu alimentacyjnego zwrócone przez dłużników alimentacyjnych wyniosły w 2013 r. 91.474 zł. Tym samym gmina przekazała 93,23% powyższych dochodów na pokrycie kosztów podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych. Burmistrz Miasta Dębica wyjaśnił, że „w budżecie nie wyodrębniono dodatkowych środków samorządowych w rozdziale 85212. Koszty zadania finansowano w ramach środków własnych jednostki w rozdziale 85219 przeznaczonych na bieżącą działalność. Zadanie zostało zrealizowane i wypełniono wszystkie obowiązki w zakresie przewidzianym ustawą”.*
- *W MGOPS w Głogowie Młp. dochody uzyskane w 2012 i 2013 roku zostały wprowadzone do budżetu gminy po stronie dochodów bez wskazania konkretnego przeznaczenia po stronie wydatków. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, przepis nie wskazuje, że dochody mają być przeznaczone na pokrycie kosztów podejmowanych działań wobec dłużników alimentacyjnych. W planie MGOPS na pokrycie tych działań środki planowane są w wysokości 3% z dotacji budżetu państwa, a wydatki takie jak np. zakup papieru, wydatki na rozmowy telefoniczne, korespondencja planowane są ze środków własnych.*
- *W UMiG w Kańczudze dochody z tytułu zwróconych należności z 2012 r. w kwocie 4.795,97 zł oraz z 2013 r. w kwocie 5.286,25 zł zostały przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z podejmowaniem działań wobec dłużników alimentacyjnych, tj. m.in. na zakup materiałów biurowych, koszty egzekucji administracyjnej, opłaty bankowe i pocztowe, szkolenie pracownika wraz z kosztami delegacji służbowej z zakresu funduszu alimentacyjnego i świadczeń rodzinnych.*
- *NIK zwraca uwagę, iż pomimo braku obowiązku przekazywania środków uzyskanych ze spłat należności na finansowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych, szersze korzystanie z tej możliwości może usprawnić wykonywanie tych zadań a zarazem przyczynić się do poprawy egzekucji należności alimentacyjnych.*

### 3.3.9. Przyznawanie ulg w spłacie należności wobec funduszu alimentacyjnego

W okresie 2012 r. – 2014 r. (do dnia zakończenia każdej kontroli jednostkowej) podmioty objęte kontrolą udzieliły łącznie 52 ulg w spłacie należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego. Wszystkie ulgi zostały przyznane na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy, tj. w związku z sytuacją dochodową i rodzinną dłużnika, nie stwierdzono natomiast udzielania ulg promujących regularne wywiązywanie się z obowiązków alimentacyjnych, tj. ulg przyznawanych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy. Wśród przyznanych ulg największy udział miały umorzenia należności (36 przypadków). Rozłożenie na raty należności stwierdzono w przypadku 11 decyzji, zaś odroczenie płatności w przypadku pięciu decyzji.

Tabela nr 3

## Ulgi w spłacie należności wobec funduszu alimentacyjnego

Jednostka kontrolowana	ulgi ogółem	w tym umorzenia	rozłożenie na raty	odroczenie płatności
MOPS w Głogowie Młp.	15	14	1	0
OPS w Pilźnie	2	2	0	0
MOPS w Boguchwale	7	5	2	0
GOPS w Leżajsku	7	2	4	1
MOPS w Przeworsku	3	2	1	0
GOPS w Domaradzu	1	1	0	0
UMiG w Kańczudze	5	5	0	0
MOPS w Dębicy	10	3	3	4
GOPS w Wadowicach Górnych	1	1	0	0
GOPS w Tryńcy	1	1	0	0
<b>RAZEM</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>11</b>	<b>5</b>

Źródło: Dane z kontroli.

W MOPS w Głogowie Małopolskim niezgodnie z przepisami przyznano 14 ulg, w Urzędzie Miasta i Gminy w Kańczudze NIK zakwestionowała udzielenie czterech ulg, zaś w GOPS w Leżajsku – jednej ulgi. We wszystkich tych przypadkach organ nie udowodnił przesłanek, które mogły być podstawą do przyznania ulgi.

Główną przyczyną nieprawidłowości polegającej na udzielaniu ulg niezgodnie z prawem było nieadekwatne stosowanie przepisu art. 30 ust. 2 ustawy. W ocenie organów udzielających ulgi – wbrew utrwalonemu orzecznictwu w tym zakresie – zła sytuacja materialna dłużników była wystarczającą przesłanką do udzielenia ulgi. Wynikało to również z dyspozycji przepisu art. 30 ust. 2 ustawy – organ udzielając ulgę uwzględnia sytuację dochodową i rodzinną dłużnika. Sytuacja ta w przypadku każdego dłużnika alimentacyjnego jest zła, co jednak nie jest wystarczającą przesłanką udzielenia ulgi<sup>33</sup>. Ulgi udzielane były przez pracowników ośrodków pomocy społecznej, a zatem instytucji, których głównym celem jest pomoc osobom potrzebującym. W przekonaniu osób, które udzielały niezasadnych ulg, ich celem była pomoc dłużnikom znajdującym się w trudnej sytuacji bytowej.

W przypadku pięciu decyzji o przyznaniu ulgi, wydanych przez Burmistrza Miasta i Gminy Kańczuga, czterech decyzji przyznających ulgę wydanych w MOPS w Boguchwale, jednej decyzji o odmowie udzielenia ulgi wydanej w MGOPS w Głogowie Małopolskim oraz jednej decyzji o udzieleniu ulgi wydanej w GOPS w Leżajsku – stwierdzono braki w zakresie uzasadnienia

<sup>33</sup> Patrz: analiza stanu prawnego oraz uzasadnienie wniosku nr 3.3.

faktycznego decyzji. W GOPS w Leżajsku stwierdzono wydawanie decyzji w sprawie udzielenia ulgi w nieprawidłowej formie (tj. w ramach decyzji zmieniających decyzje w sprawie zwrotu należności), w OPS w Pilźnie stwierdzono wydanie dwóch decyzji w sprawie udzielenia ulgi ze znaczną zwłoką (197 i 157 dni od złożenia wniosku), zaś w GOPS w Boguchwale stwierdzono nieprawidłową sprawozdawczość w zakresie ulg w spłacie należności funduszu alimentacyjnego.

- **W MGOPS w Głogowie Młp.** Dyrektor MGOPS wydała w okresie objętym kontrolą 12 decyzji udzielających ulgi (w 11 przypadkach umorzenie, w jednym przypadku rozłożenie na raty) na łączną kwotę 43.935,76 zł pomimo, iż zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz podstawy faktyczne udzielenia ulgi powołane w tych decyzjach nie uzasadniały udzielenia ulgi. W objętych kontrolą przypadkach udzielenie ulgi nie było oparte na zobiektywizowanych okolicznościach, nie leżących po stronie dłużników, ale na okolicznościach, które dotyczą bądź to wszystkich dłużników alimentacyjnych, za których wypłacane jest świadczenie osobie uprawnionej (zła sytuacja dochodowa czy majątkowa), bądź okoliczności zawinionych przez dłużnika (alkoholizm). Ponadto decyzje udzielające ulgi były oparte na takich samych podstawach faktycznych (regularne spłacanie należności, choroba alkoholowa, bezrobocie), co decyzje odmawiające udzielenia ulgi, co świadczy o nierównym traktowaniu wnioskodawców. W przypadku dwójki dłużników ulga została przyznana pomimo, iż dłużnicy posiadali dochody umożliwiające im spłacanie należności. W przypadku jednego dłużnika, co prawda pojawiły się przesłanki niezależne od dłużnika (choroba psychiczna, konieczność ponoszenia środków pieniężnych na leki), ale okoliczności te nie zostały w sposób wystarczający uprawdopodobnione w postępowaniu dowodowym. W trzech decyzjach z 2013 r. dotyczących tego dłużnika wszystkie okoliczności faktyczne podniesione przez Organ były oparte na informacjach ujętych na karcie informacyjnej przesłanej przez organ właściwy dłużnika, która to karta została sporządzona tylko na podstawie ustnego oświadczenia dłużnika. Dwie, również nieuzasadnione ulgi w zakresie umorzenia należności, wydała poprzednia Kierownik MGOPS, zaś jedną – bezpośrednio Burmistrz Głogowa Małopolskiego. W przypadku dwóch decyzji wydanych przez poprzednią kierownik MGOPS w aktach sprawy znajdują się adnotacje Burmistrza Głogowa Małopolskiego: „Wyrażam zgodę na umorzenie”. Kwota należności umorzonych w wyniku ww. decyzji to 13.740,23 zł. W złożonym wyjaśnieniu, Dyrektor MGOPS podała, iż: „w opinii tutejszego organu zgromadzony we wszystkich sprawach materiał dowodowy oraz podstawy faktyczne udzielenia ulg powołane w przedmiotowych decyzjach uzasadniały udzielenie tychże ulg. Do każdej ze spraw podchodzono indywidualnie a podczas podejmowania decyzji brano pod uwagę całość kształt czynników mających wpływ na sytuację dłużników alimentacyjnych. (...) Podejmując decyzję o umorzeniu zadłużenia brano pod uwagę sytuację dłużnika alimentacyjnego a jednocześnie udzielając ulgi starano się zachęcić dłużnika do działania i podjęcia starań mających na celu spłacie pozostałych długów. W dwóch przypadkach przyznanie ulgi, pomimo iż dłużnicy posiadali dochody umożliwiające im spłacanie należności, podyktowane było chęcią pomocy tym osobom w wyjściu z bezdomności i długotrwałego wykluczenia społecznego oraz bezradności życiowej”.
- **W UMIG w Kańczudze** wszystkie wydane decyzje nie zawierały uzasadnienia faktycznego, stosownie do art. 107 k.p.a., w szczególności faktów, które organ uznał za udowodnione oraz dowodów na których oparł się organ, a także przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga wyjaśnił, że „uzasadnienie faktyczne nie było mocno rozbudowane, ponieważ decyzje uwzględniały w całości żądanie strony, aczkolwiek były poparte analizą informacji i dowodami zawartymi we wniosku takimi jak zaświadczenie o zarobkach, karta leczenia szpitalnego, regularne, comiesięczne wpłaty potwierdzone wydrukami z konta”. W czterech na pięć postępowań w sprawie przyznania ulgi (na łączną kwotę 10.439,56 zł), organ nie przeprowadził rzetelnego postępowania dowodowego i nie udowodnił wystąpienia przesłanek związanych z sytuacją dochodową i rodzinną dłużnika, a jedynie zgromadził dowody nie będące przesłanką udzielenia ulgi (np. potwierdzenia wpłaty dokonywane przez komornika sądowego na poczet należności wobec funduszu alimentacyjnego czy notatki służbowe pracownika dot. sytuacji materialnej dłużnika). W jednym przypadku organ uzyskał dokumentację uzasadniającą przyznanie ulgi po wydaniu decyzji (zaświadczenie o przebytej przez dłużnika operacji). Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga wyjaśnił, że „wydając pięć decyzji umorzeniowych organ pozostawał w posiadaniu informacji środowiskowych, a także dokonał ustaleń faktycznych w zakresie sytuacji dochodowej i rodzinnej poszczególnych dłużników alimentacyjnych, z której wynika, że ich sytuacja życiowa jest szczególnie skomplikowana. Dłużnicy ci nie uchylają się od łozenia na utrzymanie dzieci, o czym świadczą regularne wpłaty każdego z nich, jednak kwota zwrotu, którą są obciążeni przewyższa ich możliwości finansowe, a ich dochody są relatywnie niskie”.
- **W GOPS w Leżajsku** decyzje w sprawie przyznania ulg w spłacie należności wydawane były w nieprawidłowej formie, tj. w ramach decyzji zmieniających decyzje w sprawie zwrotu należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Decyzje dot. przyznania ulg, jako decyzje wydawane na podstawie odrębnego postępowania dowodowego, winny być wydawane niezależnie od decyzji o zwrocie należności. Dyrektor Ośrodka

wyjaśniła, iż „decyzje o przyznaniu ulgi tj. rozłożenia na raty bądź też umorzenia należności udzielono w ramach decyzji zmieniającej, do decyzji wydanej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy, ponieważ dotyczyły one należności w stosunku do których orzeczono zwrot i stanowią one kontynuację postępowania”.

- W **OPS w Pilźnie** przyznano dwie ulgi, lecz w jednym przypadku od złożenia wniosku do wydania decyzji upłynęło 197 dni, w innym zaś decyzje wydano po 157 dniach od złożenia wniosku. W obu przypadkach Ośrodek nie zawiadamiał stron podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego w Ośrodku stwierdziła, iż „po zakończeniu okresu zasiłkowego 2012/2013 na jaw wyszło sporo okoliczności powodujących mnóstwo decyzji uchylających, o zwrocie, wznowień postępowań etc. Tak więc nie można jednoznacznie określić, że organ jest bezczynny, po prostu trzeba pogodzić wszystkie obowiązki wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych i ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, starając się zawsze realizować w pierwszej kolejności zadania, których nie zrealizowanie będzie dolegliwością dla klienta”.
- W **MOPS w Boguchwale** w czterech decyzjach nie wskazano w uzasadnieniu faktów, które organ uznał za udowodnione w trakcie przeprowadzonego postępowania. Dyrektor MOPS w Boguchwale wyjaśniła, iż brak przytoczenia w uzasadnieniu faktycznym decyzji, faktów uznanych za udowodnione przez organ wynikał z faktu, iż informacje te są „w aktach sprawy, a niewątpliwie decyzja jest ich częścią składową”.

### 3.3.10. Upoważnienia do prowadzenia działań wobec dłużników alimentacyjnych

Pracownicy ośrodków pomocy społecznej byli prawidłowo upoważnieni przez wójtów i burmistrzów do prowadzenia działań wobec dłużników alimentacyjnych, jak również do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch jednostkach i dotyczyły one braku upoważnień do przekazywania informacji do Biura Informacji Gospodarczej pomimo, iż czynności takie były dokonywane przez pracowników ośrodków pomocy społecznej.

W każdej jednostce, zależnie od wielkości gminy, upoważnienia posiadało od jednej do ośmiu osób. Upoważnienia wystawiane były bezterminowo, bądź do dnia zakończenia stosunku pracy danego pracownika.

- W **MOPS w Przeworsku** żaden z pracowników Ośrodka nie posiadał upoważnienia do przekazywania informacji do Biura Informacji Gospodarczej, a mimo tego czterech pracowników dokonywało tych czynności. W opinii Burmistrza jak i Dyrektora Ośrodka, wystarczające było wskazanie ww. osób w umowie abonamentowej z Biurem Informacji Gospodarczej InfoMonitor. Już w trakcie trwania kontroli NIK, Burmistrz upoważnił na czas nieokreślony cztery osoby do realizacji ww. obowiązku.
- W **GOPS w Tryńcy** pracownicy nie posiadali upoważnień, o którym mowa w art. 8c ustawy, tj. upoważnień do przekazywania do Biura Informacji Gospodarczej informacji o zobowiązaniach dłużnika alimentacyjnego. Kierownik GOPS w Tryńcy, wyjaśniła, iż „biorąc pod uwagę treść art. 12 ust. 2 ustawy, będącego podstawą udzielenia upoważnienia, Kierownik GOPS jest upoważniony do podejmowania wobec dłużników alimentacyjnych „działań”, które obejmują również przekazywanie informacji gospodarczych”.

W ocenie NIK, powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają braku stosownych upoważnień do przekazywania informacji o zobowiązaniach dłużnika do Biura Informacji Gospodarczej.

### 3.3.11. Nadzór i kontrola nad działaniami wobec dłużników alimentacyjnych

Ośrodki pomocy społecznej wykonujące zadania dotyczące funduszu alimentacyjnego nie miały jednolicie określonych zasad nadzoru nad tą działalnością w statutach bądź regulaminach organizacyjnych<sup>34</sup>. Zapisy te nie dotyczyły wyłącznie funduszu alimentacyjnego, a pełnej działalności ośrodków.

<sup>34</sup> Patrz: kwestie nadzoru opisane w analizie stanu prawnego.

W jednostkach objętych kontrolą NIK, Wojewoda Podkarpacki nie przeprowadzał kontroli dotyczących prawidłowości działań wobec dłużników alimentacyjnych, a jedynie kontrole prawidłowości wypłaty świadczeń z funduszu<sup>35</sup>.

- W **MOPS w Przeworsku** – Statut Ośrodka stanowił m.in., iż Ośrodek realizuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej kierując się ustaleniami przekazanymi przez Wojewodę Podkarpackiego, zaś kontrolę nad działalnością Ośrodka oraz realizacją zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej sprawuje Rada Miejska w Przeworsku. Nadzór nad bieżącą działalnością Ośrodka oraz bieżącą realizacją zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej i zleconych gminie z zakresu administracji rządowej sprawuje Wojewoda Podkarpacki.
- W **MOPS w Boguchwale** – Statut MOPS przewidywał sprawowanie ogólnego nadzoru przez Wojewodę Podkarpackiego oraz Burmistrza Gminy.
- W **UMiG w Kańczudze** w strukturze Urzędu wydzielono samodzielne stanowisko ds. świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego (jeden etat). Samodzielne stanowisko ds. świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego, zgodnie z zapisami regulaminu, podlega bezpośrednio Burmistrzowi Miasta i Gminy Kańczuga.
- W **MGOPS Głogów Młp.** regulamin organizacyjny stanowi, iż „OPS jest jednostką organizacyjną podległą Radzie Miejskiej oraz Burmistrzowi”, a każdy pracownik podlega bezpośrednio jednemu przełożonemu, od którego otrzymuje polecenia służbowe i przed którym jest odpowiedzialny za wykonanie powierzonych mu zadań”.

---

<sup>35</sup> Kontrola nie była przeprowadzana w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim.

## 4 INFORMACJE DODATKOWE

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do 15 maja 2014 r.

Jednostki wytypowano na podstawie informacji uzyskanych w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim – Wydziale Polityki Społecznej, odnośnie gmin, w których udzielono najwięcej ulg w spłacie należności wobec funduszu alimentacyjnego.

Dobór dokumentów do kontroli następował wg osądu kontrolera w zależności od obszerności spraw i wynosił od 15–40 spraw z zakresu działań wobec dłużników alimentacyjnych w okresie objętym kontrolą.

W kontroli nie współpracowano z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w trybie art. 12 ustawy o NIK. Nie korzystano również z pomocy biegłych i specjalistów.

### 4.2 Przebieg kontroli

#### Przygotowanie kontroli

Kontrolę przygotowano w oparciu o skargi wpływające do Delegatury NIK w Rzeszowie, informacje prasowe, internetowe oraz informacje zamieszczone na stronach internetowych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Kontrola planowana była jako kontrola rozpoznawcza przed kontrolą ogólnopolską, jednakże ze względu na proces legislacyjny dotyczący znaczących zmian w ustawie, zasadne jest przeprowadzenie kontroli ogólnopolskiej po - co najmniej rocznym - obowiązywaniu znowelizowanych przepisów.

#### Postępowanie kontrolne

Czynności kontrolne przeprowadzono od 17 stycznia do 15 maja 2014 r. w 12 jednostkach, w tym w dziewięciu ośrodkach pomocy społecznej oraz trzech urzędach gmin. Dwa urzędy gminy (Urząd Miasta Boguchwała oraz Urząd Gminy Domaradz) skontrolowano w zakresie przeznaczania środków uzyskanych ze zwrotu należności funduszu alimentacyjnego, w pozostałym zakresie kontrolą objęto dziewięć ośrodków pomocy społecznej oraz Urząd Miasta i Gminy w Kańczudze – jako organy właściwe do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do ustaleń, ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W wyniku kontroli skierowano dwa zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych:

– w związku z wynikami kontroli w MGOPS w Głogowie Małopolskim o uszczupleniu środków publicznych na kwotę 57.675,99 zł, tj. czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

– w związku z wynikami kontroli w MOPS w Przeworsku o niedochodzeniu należności Skarbu Państwa oraz należności jednostki samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 638.488,26 zł, tj. o czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

W opracowaniu pozostaje zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w związku z wynikami kontroli w UMiG w Kańczudze, tj. o uszczupleniu środków publicznych na kwotę 10.439,56 zł, (czyn określony w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*).

Finansowe rezultaty kontroli<sup>36</sup> wyniosły łącznie 706.603,81 zł w tym:

- 638.488,26 zł – kwoty należności, w stosunku do których nie podjęto czynności egzekucyjnych, pomimo upływu terminu lub zdarzenia obligującego do wszczęcia tych czynności;
- 68.115,55 – kwoty umorzenia należności dokonanego z naruszeniem przepisów prawa.

#### 4.3 Realizacja wniosków

Wszystkie objęte kontrolą podmioty poinformowały o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Według stanu na dzień 22 sierpnia 2014 r., z 26 skierowanych wniosków, 18 wniosków zrealizowano, zaś 8 wniosków pozostawało w realizacji.

Tabela nr 4  
Realizacja wniosków pokontrolnych.

Jednostka kontrolowana	Wnioski ogółem	w tym zrealizowane	w tym w realizacji
MOPS w Głogowie Młp.	4	-	4
OPS w Pilźnie	1	1	-
MOPS w Boguchwale	2	2	-
GOPS w Leżajsku	4	4	-
MOPS w Przeworsku	6	2	4
GOPS w Domaradzu	2	2	-
UMiG w Kańczudze	3	3	-
MOPS w Dębicy	1	1	-
GOPS w Wadowicach Górnych	1	1	-
GOPS w Tryńcy	2	2	-
<b>RAZEM</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>8</b>

Źródło: Dane własne NIK.

<sup>36</sup> Zgodnie z częścią B.10.2 Podręcznika kontrolera rezultaty zakwalifikowano w kategorii: A. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości. A1. Uszczuplenie środków lub aktywów.

## Wykaz podmiotów objętych kontrolą wraz z ocenami sformułowanymi w wyniku kontroli

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena jednostki kontrolowanej
GOPS w Domaradzu	Grażyna Błażko, Kierownik GOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
GOPS w Leżajsku	Rozalia Sroczyk, Dyrektor GOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
GOPS w Tryńcy	Jolanta Flak, Kierownik GOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
GOPS w Wadowicach Górnych	Elżbieta Wnuk, Kierownik GOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
MGOPS w Głogowie Małopolskim	Monika Bernat, Dyrektor MGOPS (od 1 czerwca 2012 r.). Dorota Selwa, p.o. Dyrektora MGOPS (od 1 maja do 31 maja 2012 r.). Anna Gniewek-Marek – Kierownik MGOPS (do 30 kwietnia 2012 r.).	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
MOPS w Boguchwale	Maria Dąg, Dyrektor MOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
MOPS w Dębicy	Małgorzata Kędzior, Dyrektor MOPS	pozytywna
MOPS w Przeworsku	Anna Darecka, Dyrektor MOPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
OPS w Pilźnie	Zofia Uriasz, Kierownik OPS	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
UMiG w Kańczudze	Jacek Sołek, Burmistrz Miasta i Gminy Kańczuga	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Urząd Gminy w Domaradzu	Jan Pilch, Wójt Gminy Domaradz	pozytywna
Urząd Miejski w Boguchwale	Wiesław Dronka, Burmistrz Boguchwały	pozytywna

Źródło: Dane z kontroli.

### Wykaz aktów prawnych dotyczących kontroli

1. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz.U. Nr 86, poz. 732 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym (Dz.U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 168).
9. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.).
10. Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu alimentacyjnego oraz wzoru oświadczenia majątkowego dłużnika alimentacyjnego (Dz.U. Nr 73, poz. 395 ze zm.).

### ZAŁĄCZNIK NR 3

### Wykaz literatury fachowej dotyczącej przedmiotu kontroli

1. A. Korcz-Maciejko, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz.* Warszawa 2010.
2. A. Reetz, *Fundusz alimentacyjny. Omówienie, wzory, komentarz.* Wrocław 2011.
3. E. Tomaszewska, *Ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Komentarz.* Warszawa 2014.

## 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. Prezes Narodowego Banku Polskiego
7. Przewodniczący Trybunału Stanu – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
8. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
9. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa
10. Główny Inspektor Pracy
11. Rzecznik Praw Dziecka
12. Rzecznik Praw Obywatelskich
13. Szef Kancelarii Prezydenta RP
14. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
15. Szef Kancelarii Sejmu
16. Szef Kancelarii Senatu
17. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
18. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
19. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
20. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
21. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
22. Minister Pracy i Polityki Społecznej
23. Parlamentarzyści województwa podkarpackiego
24. Wojewodowie
25. Kierownicy jednostek objętych kontrolą