



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pani
Iwona EKHard
Kierownik
Miejsko-Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Jelczu-Laskowicach**

LWR-4100-02-07/2011
P/10/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała działania Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jelczu-Laskowicach, zwanego dalej „Ośrodkiem”, pod kątem powiązań z budżetem państwa w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 4 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Pani Kierownik niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK negatywnie ocenia skontrolowaną działalność Ośrodka, gdyż: czynności przypisane organowi właściwemu dłużnika wykonywano bez stosownego upoważnienia, bezpodstawnie wstrzymano uprawnionej osobie wypłaty świadczenia z funduszu alimentacyjnego, nie podejmowano dostatecznych działań wobec osób posiadających zobowiązania z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego, błędnie sporządzono i nieterminowo przekazano sprawozdanie z wykonania w 2010 r. ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, błędnie ujęto w księgach rachunkowych 14 z 20 badanych wydatków, poniesionych w związku z realizacją projektu dofinansowanego środkami unijnymi, nierzetelnie sporządzono sprawozdanie budżetowe Rb-27ZZ za rok

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2010. Natomiast pozytywnie ocenia się ustalanie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz aplikowanie o unijne środki pomocowe i ich rozliczanie.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące uwagi i oceny częściowe.

1. W 2010 r. Ośrodek wypłacił zasiłki z funduszu alimentacyjnego na łączną kwotę 853 856 zł. Badania kontrolne przyznawania tych świadczeń, przeprowadzone na losowo wybranej próbie 20 ze 194 uprawnionych do nich osób wykazały, że stosowne decyzje administracyjne wydawane były prawidłowo, na podstawie kompletnych wniosków i załączonej do nich, niezbędnej dokumentacji. W decyzjach tych właściwie określono kwotę świadczenia i okres jego wypłacania. W 19 z 20 badanych przypadków realizacja wypłat przebiegała terminowo i w ustalonej w decyzji wysokości. Na negatywną ocenę zasługuje natomiast przypadek wstrzymania 1 z uprawnionych osób wypłat świadczenia z funduszu alimentacyjnego w wysokości 400 zł przez okres 6 miesięcy, pomimo braku podstaw do takiego działania. Zaległe świadczenia w kwocie 2 400 zł Ośrodek uregulował jednorazowo we wrześniu 2010 r. W świetle wyjaśnień Pani Kierownik zawieszenie wypłat nastąpiło na podstawie ustnej, a zatem nieudokumentowanej prośby osoby uprawnionej do odbierania świadczenia, informującej jednocześnie, że dłużnik alimentacyjny zadeklarował przekazywanie alimentów, co jednakże nie nastąpiło. Podstawą do wstrzymania wypłat świadczenia nie były zatem okoliczności możliwe do zastosowania w świetle art. 21 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów², tzn. okoliczności wskazujące na nieudzielenie przez osobę uprawnioną wyjaśnień mających wpływ na prawo do świadczeń lub informacji mających wpływ na skuteczność egzekucji, czy na niepodejmowanie przez taką osobę świadczeń przez 3 kolejne miesiące kalendarzowe. Powzięcie informacji o zmianie sytuacji osoby uprawnionej (mającej wpływ na prawo do świadczeń) winno natomiast – stosownie do art. 24 ust. 1 ww. ustawy – skutkować zmianą lub uchYLENIEM decyzji administracyjnej w sprawie.

2. Ośrodek obejmował swoimi działaniami 169 dłużników alimentacyjnych (zadłużonych na koniec 2010 r. na kwotę 1 518,6 tys. zł). Mieszkańcami Gminy Jelcz-Laskowice było 97 dłużników alimentacyjnych (zalegających na koniec 2010 r. z kwotą 968,1 tys. zł), co – w świetle definicji zawartej w art. 2 ust. 9 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów – oznacza, że Burmistrz Jelcza-Laskowic był dla nich organem właściwym dłużnika.

Na przykładzie 13 losowo wybranych dłużników alimentacyjnych, zadłużonych na łączną kwotę 178 661 zł (bez odsetek), stwierdzono, że Kierownik Ośrodka, nie dysponując stosownym upoważnieniem Burmistrza Jelcza-Laskowic, podejmował wobec tych dłużników działania dotyczące m.in.: przekazywania komornikowi informacji zawartych w wywiadzie

² Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.

alimentacyjnym i oświadczeniu majątkowym, zobowiązania dłużnika alimentacyjnego do zarejestrowania się jako bezrobotny albo poszukujący pracy, informowania powiatowego urzędu pracy o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika, składania wniosku o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 §1 Kodeksu karnego, występowania do starosty z wnioskiem o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika. Stwierdzono też przypadek wydania przez Kierownika Ośrodka w imieniu organu właściwego dłużnika decyzji administracyjnej na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, dotyczącej odmowy umorzenia należności dłużnikowi alimentacyjnemu. Wskazane działania należy uznać za bezprawne, ponieważ zakres wydanego 4 sierpnia 2008 r. przez Burmistrza Jelcza-Laskowic upoważnienia, umożliwiał występowanie Kierownikowi Ośrodka jedynie w roli organu właściwego wierzyciela. Zgodnie natomiast z art. 5, 6 i 31 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, wyszczególnione powyżej działania mógł wykonywać wyłącznie organ właściwy dłużnika. Jako podstawę wydania upoważnienia wskazano art. 33 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, a także art. 12 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zgodnie z którym organ właściwy wierzyciela może upoważnić m.in. kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a także do wydawania w tych sprawach decyzji. W dacie wydania wskazanego upoważnienia, obowiązujący wówczas przepis art. 4 ust. 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, stanowił, że do przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego oraz odebrania oświadczenia majątkowego są uprawnieni upoważnieni pracownicy organu właściwego dłużnika. Zaś ust. 4 tegoż artykułu określał, że organ właściwy dłużnika może wystąpić do kierownika ośrodka pomocy społecznej o udzielenie informacji dotyczących dłużnika alimentacyjnego, jeżeli w posiadaniu kierownika ośrodka znajduje się rodzinny wywiad środowiskowy dłużnika, przeprowadzony na podstawie przepisów o pomocy społecznej, nie wcześniej niż trzy miesiące od dnia wystąpienia o udzielenie informacji. Pozostałe działania wobec dłużników alimentacyjnych, zastrzeżone dla organu właściwego dłużnika, obowiązany był wykonywać Burmistrz Jelcza-Laskowic. W tej sytuacji brak jest podstaw prawnych, aby uznać, że upoważnienie udzielone Kierownikowi Ośrodka 4 sierpnia 2008 r. obejmowało również prawo podejmowania działania w imieniu organu właściwego dłużnika, bowiem przepisy nie przewidywały wówczas takiej możliwości. Dopiero od 30 września 2008 r. wprowadzono, poprzez zmianę art. 4 ust. 3 ww. ustawy⁴, możliwość upoważnienia do przeprowadzania wywiadów alimentacyjnych i odbierania oświadczenia

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Zmianę przepisów wprowadzono ustawą z 27 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 134, poz. 850).

majątkowego m.in. kierownika ośrodka pomocy społecznej, zaś w orzecznictwie⁵ przyjęto możliwość udzielania upoważnień do wykonywania również innych działań zastrzeżonych dla organu właściwego dłużnika. Należy ponadto podkreślić, iż ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wyraźnie rozdziela działania w charakterze organu właściwego dłużnika i organu właściwego wierzyciela, dając temu wyraz również poprzez odrębne przepisy (odpowiednio art. 8b oraz art. 12 ust. 2), umożliwiające odpowiednio organowi właściwemu dłużnika i organowi właściwemu wierzyciela przekazanie upoważnienia do działania w ich imieniu innym osobom.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ośrodka związaną z postępowaniami prowadzonymi w celu wyegzekwowania należności od dłużników alimentacyjnych. Na 30 objętych badaniem dłużników alimentacyjnych z zadłużeniem wynoszącym łącznie 527 970 zł, brak, bądź niedostateczne działania w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do 22 osób⁶, zadłużonych na kwotę 367 464 zł. Nie wydano bowiem decyzji orzekających o obowiązku zwrotu należności za okres zasiłkowy 2008/2009 wobec 1 dłużnika, a za okres zasiłkowy 2009/2010 wobec 21 dłużników, czym naruszono przepis art. 27 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, obligujący organ właściwy wierzyciela do wydania, po zakończeniu okresu świadczeniowego lub po uchyleniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń z funduszu alimentacyjnego, decyzji administracyjnej w sprawie zwrotu przez dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu otrzymanych przez osobę uprawnioną świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Stwierdzono ponadto, że 14 decyzji orzekających o obowiązku zwrotu należności za okresy zasiłkowe 2008/2009 i 2009/2010, a także 2 zawiadomienia dłużników o wszczęciu postępowania w sprawie zwrotu wypłaconych świadczeń wydano ze zwłoką od 1 do 6 miesięcy, liczoną od zakończeniu poprzedniego okresu zasiłkowego. Zauważyć też należy, że w żadnej z tych 14 spraw, w których orzeczono obowiązek zwrotu należności, nie skierowano do zobowiązanego upomnienia, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, czego konsekwencją był brak możliwości wystawienia tytułów wykonawczych i skierowania sprawy do organu egzekucyjnego. Negatywnie należy ocenić także fakt, iż Ośrodek nie doręczył upomnienia i nie wystawił tytułu wykonawczego Dorocie G. na należność w kwocie 3 400 zł, chociaż decyzją z 5 maja 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu

⁵ Wyrok z 3 marca 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (sygn. III SA/Lu 44/09, LEX nr 509060).

⁶ W pozostałych 8 przypadkach dłużnicy nie odbierali korespondencji, bądź ich miejsce zamieszkania było nieznane.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

utrzymało w mocy decyzję Kierownika Ośrodka, orzekającą nienależność pobranych świadczeń. Przyczyną nieprawidłowości mających związek z egzekwowaniem należności od dłużników, były zaniedbania ze strony pracownika zajmującego się sprawami alimentacyjnymi, wynikające z obciążenia go różnymi zadaniami⁸, a także z niewystarczającego nadzoru nad nim Kierownika Ośrodka.

W kontekście powyższych ustaleń niezrozumiałe jest – w ocenie NIK – niezgłaszanie Burmistrzowi Jelcza-Laskowic potrzeb finansowych związanych z podejmowaniem działań wobec dłużników alimentacyjnych, w sytuacji wykorzystania całej przynależnej Gminie Jelcz-Laskowice części dochodów pochodzących od dłużników alimentacyjnych (34.426,47 zł w 2010 r.) na potrzeby nie związane z działalnością Ośrodka⁹.

4. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nierzetelne wywiązywanie się Ośrodka z nałożonego art. 31 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, obowiązku sporządzania i przekazywania Wojewodzie Dolnośląskiemu do 15 dnia po zakończeniu każdego kwartału, sprawozdania z realizacji zadań nałożonych ww. ustawą. Szczegółowa analiza sprawozdania za IV kwartał 2010 r. wykazała, że przedstawione w nim dane były niezgodne z ewidencją księgową w zakresie:

- a) kwot zwróconych przez dłużników alimentacyjnych – zamiast 136 545,38 zł było 133 743,10 zł (różnica: 2 802,28 zł);
- b) środków przekazanych do budżetu państwa – zamiast 93 567,82 zł było 91 335,92 zł (różnica: 2 231,90 zł);
- c) środków przekazanych ma dochody własne gmin wierzyciela i dłużnika – zamiast 42 977,56 zł było 42 407,18 zł (różnica: 570,38 zł);
- d) dochodów własnych od dłużników funduszu alimentacyjnego – zamiast 26.911,65 zł było 26.879,00 zł (różnica: 32,65 zł);
- e) dochodów własnych od dłużników funduszu alimentacyjnego przekazanych z innych gmin – zamiast 7.514,82 zł było 7.520,00 zł (różnica: - 5,18 zł).

Ponadto w sprawozdaniu tym błędnie podano wielkości umorzonych w 2010 r. zaległości dłużników alimentacyjnych, tj. 2 919 zł, zamiast 1 480 zł, a także błędnie wykazano należności od dłużników alimentacyjnych, które wygasły w związku ze śmiercią dłużnika, tj. 17 693 zł, zamiast 19 131 zł.

⁸ Pracownik ten wykonywał wszystkie zadania dotyczące wierzycieli, jak i dłużników alimentacyjnych, a okresowo – przy okazji sprawowanych zastępstw – był odpowiedzialny za zadania z zakresu zasiłków rodzinnych i świadczeń pielęgnacyjnych.

⁹ W myśl art. 27 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, dochody takie przeznacza się w szczególności na pokrycie kosztów podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych.

Stwierdzono także, że spośród kwartalnych sprawozdań za 2010 r., sprawozdania za I i IV kwartał tego roku zostały sporządzone i przekazane Wojewodzie Dolnośląskiemu nieterminowo, bo ze zwłoką odpowiednio 20 i 2 dni. Z kolei w sprawozdaniu Rb-27ZZ za 2010 r. uwagę zwraca niezgodny z zasadą określoną w art. 27 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, chociaż odzwierciedlający zapisy ewidencji księgowej, podział kwoty 107 434,83 zł pozyskanych należności od dłużników alimentacyjnych na kwotę 64 457,27 zł, stanowiącą dochód budżetu państwa i na kwotę 42 977,56 zł, należną gminom wierzyciela i dłużnika. Kwoty tego podziału winny bowiem wynosić odpowiednio 64 460,90 zł i 42 973,93 zł, tj. odpowiadać wskazanym w przywołanym wyżej przepisie udziałom w wysokości odpowiednio 60% i 40%. Korekta tego sprawozdania nie została sporządzona, gdyż – według wyjaśnień Pani Kierownik – w następstwie ustnego uzgodnienia z przedstawicielem Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego uznano, iż nie jest to konieczne, a różnica zostanie wyrównana przy wpłacie za 2011 r.

5. W 2010 r. w Ośrodku rozpatrzono 9 wniosków 8 dłużników alimentacyjnych o udzielenie ulgi w spłacie należności wynikających z wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w wyniku czego 1 dłużnikowi odroczone płaconość należności w kwocie 15 600 zł, 2 dłużnikom rozłożono na raty ich należności w łącznej kwocie 16 410 zł, a pozostałym odmówiono umorzenia, bądź rozłożenia na raty należności. Uwagę kontroli zwrócił fakt, że w decyzji Kierownika Ośrodka z 10 lutego 2010 r., odraczającej należność w kwocie 15 600 zł, nie wskazano nowego terminu spłaty, co czyniło decyzję niewykonalną, a jednocześnie uniemożliwiło skuteczne przeprowadzenie windykacji. W tym kontekście – w ocenie NIK – na uwzględnienie nie zasługuje wyjaśnienie Pani Kierownik wiążące powyższy brak z niemożliwością określenia terminu zakończenia leczenia dłużnika. Kontrola nie wnosi natomiast uwag do zasadności przedmiotowych decyzji i ich wydania przez Kierownika Ośrodka na podstawie upoważnienia Burmistrza Jelcza-Laskowic.

6. Na pozytywną ocenę zasługuje aplikowanie, wykorzystanie i rozliczenie przez Ośrodek projektu dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego pn. „Aktywność zawodowa to Twoja szansa życiowa”, podjętego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Był to jedyny projekt realizowany z udziałem środków unijnych. Jego realizacja została rozpoczęta w 2008 r., a w 2010 r. koszty tego projektu wyniosły 130,5 tys. zł, z czego 13,7 tys. zł finansowane środkami własnymi, 5,9 tys. zł z budżetu krajowego, a 110,9 tys. zł dofinansowywane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Negatywnie natomiast ocenić należy sposób ujmowania wydatków na ten projekt w księgach rachunkowych. Na 20 zbadanych wydatków w łącznej wysokości 69 284,16 zł, aż 14 (70,0%) na kwotę 53 999,11 zł (77,9%) zostało niewłaściwie zaksięgowanych. Polegało to na zaliczeniu 7 wydatków na

łącną kwotę 22 625,42 zł do następnego okresu (miesiąca) rozliczeniowego, niż wynikało to z daty dokumentu księgowego oraz na błędnym wpisaniu daty operacji poniesienia wydatku (13 przypadków), co naruszało przepisy art. 23 ust. 2 pkt 1) i art. 24 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Powodem tego było ujmowanie wydatków na właściwych urządzeniach księgowych (kontach) dopiero po wpływie na rachunek dofinansowania ze środków unijnych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Zaniechanie wobec dłużników alimentacyjnych działań, wykraczających poza zakres upoważnienia posiadanego przez Kierownika Ośrodka, udzielonego przez właściwy organ na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.*
2. *Niezwłoczne podejmowanie działań polegających na wydawaniu decyzji w sprawie zwrotu należności, kierowaniu upomnień, wystawianiu tytułów wykonawczych i ich przekazywaniu do organu egzekucyjnego, tj. czynności wynikających z postanowień art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zmierzających do wyegzekwowania od dłużników alimentacyjnych, dla których organem właściwym wierzyciela jest Burmistrz Jelcza-Laskowic, należności z tytułu świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego.*
3. *Wstrzymywanie wypłat świadczeń z funduszu alimentacyjnego wyłącznie w sytuacjach określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.*
4. *Zapewnienie rzetelnego sporządzania i terminowego przekazywania kwartalnych sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.*
5. *Rzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami – w zakresie dotyczącym podziału należności pozyskanych od dłużników alimentacyjnych między budżet państwa i budżety gmin wierzyciela i dłużnika.*
6. *Określanie terminu spłaty należności alimentacyjnych w decyzjach o ich odraczaniu.*
7. *Dokonywanie zapisów księgowych w sposób odzwierciedlający stan faktyczny w zakresie daty operacji (zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości) oraz kwalifikowania operacji do właściwego okresu (art. 24 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 ww. ustawy).*

¹⁰ (j. t. Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Kierownik w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Kierownik prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.