



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4100-001-03/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r., część 85/08 – województwo lubuskie.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
<i>Kontroler</i>	Natalia Kajzer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88472 z dnia 10 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Zielona Góra, ul. Podgórna 22, 65-424 Zielona Góra (Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janusz Kubicki, od dnia 21 listopada 2010 r. Prezydent Miasta Zielona Góra

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności wydatkowanie dotacji na bieżące zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zlecone ustawami zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowe ich rozliczenie. Sprawozdania Rb-50 o dotacjach (wydatkach) związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej sporządzane były w sposób rzetelny i terminowy. W sytuacji realizacji zadań przez jednostki podległe, Urząd przekazywał środki budżetowe niezwłocznie, umożliwiając tym samym ich terminowe wykonanie.

Urząd prawidłowo przyznawał i wypłacał świadczenia rodzinne oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego realizowane jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Prowadzono zintensyfikowane działania egzekucyjne wobec dłużników alimentacyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jednoczesnego orzekania, w jednej decyzji, o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia oraz rozłożeniu na raty lub umorzeniu przedmiotowych należności, pomimo braku ostateczności decyzji uznającej dane świadczenie za nienależne.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Miasto Zielona Góra realizowało zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami w następujących działach: 700 – gospodarka mieszkaniowa (rozdział 70005), 710 – działalność usługowa (rozdziały: 71012, 71013, 71014, 71015), 750 – administracja publiczna (rozdziały 75011, 75045), 751 – urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa (rozdział 75101), 752 – obrona narodowa (rozdział 75212), 754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (rozdziały 75411 i 75414), 851 – ochrona zdrowia (rozdział 85156), 852 – pomoc społeczna (rozdziały: 85203, 85204, 85205, 85212, 85213, 85219, 85295), 853 – pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (rozdziały 85321 i 85334). W ramach ww. podziałek klasyfikacji budżetowej Urząd otrzymywał dotacje na zadania realizowane przez gminę (§ 2010) oraz zadania realizowane przez powiat (§ 2110). Łączna wysokość dotacji otrzymanych w 2013 r. wyniosła 35.865,3 tys. zł, w tym największy udział (65,2%) stanowiły dotacje w dziale 852.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

Wojewoda Lubuski w terminie określonym w art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² przekazał do Urzędu informacje³ o wstępnych kwotach dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej ujęte w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. Projekt budżetu z dnia 15.11.2012 r., w którym ujęto kwoty dotacji na zadania zlecone, został przyjęty przez Radę Miasta Zielona Góra uchwałą budżetową na 2013 rok nr XLI.337.2012 z dnia 18.12.2012 r. (kwoty dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej ujęto w załączniku nr 3).

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Stosownie do art. 148 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w dniu 22.02.2013 r. Wojewoda Lubuski poinformował o ostatecznych kwotach dotacji przyjętych w ustawie budżetowej na 2013 r. Łączna wartość dotacji wynosiła 34.686,5 tys. zł i była wyższa od wstępnie przyjętych kwot o 614,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-16)

Plan budżetu miasta w zakresie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w dziale 852 – pomoc społeczna (zgodnie z ustawą budżetową) wynosił 22.845,8 tys. zł (większy o 38,3 tys. zł w stosunku do projektu). Miasto w tym zakresie realizowało następujące zadania:

- Rozdział 85203 – ośrodki wsparcia, dotacja w wysokości 525,9 tys. zł,
- Rozdział 85204 – rodziny zastępcze, dotacja 12,0 tys. zł,
- Rozdział 85205 – zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, dotacja 52,5 tys. zł,
- Rozdział 85212 – świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, dotacja 22.190,0 tys. zł,
- Rozdział 85213 – składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej, niektóre

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³ Pisma nr: FB-I.3110.24.2012.MRat z 17.10.2012 r., FB-I.3110.25.2012.AUrb z 17.10.2012 r. oraz DZG.3101-22/12 z 01.10.2012 r. (Krajowe Biuro Wyborcze rozdział 75101).

świadczenia rodzinne oraz za osoby uczestniczące w zajęciach w centrum integracji społecznej, dotacja 65,4 tys. zł.

Urząd przekazał jednostce podległej realizującej zadania, tj. Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej (MOPS), informacje o wysokości kwot ujętych w budżecie w rozdziałach: 85203, 85204 i 85205. Pozostałe zadania realizowano w Wydziale Świadczeń Rodzinnych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

Do uchwały budżetowej miasta w zakresie planu dotacji wprowadzono 32 zmiany na łączną kwotę 1.214,4 tys. zł, w tym 20 zmian w dziale 852 na kwotę 596,8 tys. zł. Zmiany następowały, stosownie do art. 257 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, każdorazowo zarządzeniami Prezydenta Zielonej Góry w oparciu o informacje Wojewody Lubuskiego o zwiększeniu lub zmniejszeniu planu.

Zmiany obejmowały m.in. zwiększenie planu w rozdziałach, w których wcześniej nie planowano środków, tj.: rozdział 85219 – ośrodki pomocy społecznej o kwotę 6,6 tys. zł i rozdział 85295 – pozostała działalność o kwotę 453,0 tys. zł. Zmiany te wynikały z realizacji zadania polegającego na sprawowaniu opieki⁴ oraz uruchomienia w marcu 2013 r. programu pomocy rządowej dla osób uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych⁵.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

Plan dotacji po stronie dochodów oraz plan wydatków po zmianach na dzień 31.12.2013 r. wynosił 35.900,9 tys. zł, w tym na zadania z zakresu administracji rządowej w dziale 852 – 23.442,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa

2.1. Środki z dotacji stosownie do art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przekazywane były przez Wojewodę w terminach umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Nie wystąpiły przypadki otrzymywania znacznych kwot dotacji, nierytmicznego i nieproporcjonalnego wpływu środków. W 2013 r. nie było konieczności dochodzenia przez Miasto Zielona Góra dotacji w postępowaniu sądowym.

(dowód: akta kontroli str. 21-60)

Na podstawie analizy niedoborów na 2013 r. przekazanej przez Wydział Świadczeń Rodzinnych w dniu 18.06.2013 r. Wojewoda Lubuski (pisma z dnia 30.07.2013 r. i 31.07.2013 r.) zwiększył wydatki budżetowe z przeznaczeniem na dotację w rozdziale 85212 o kwotę 159,0 tys. zł oraz 85213 o kwotę 21,0 tys. zł.

Ponadto, Prezydent wystąpił w dniu 18.10.2013 r. do Wojewody Lubuskiego o zwiększenie środków z dotacji w rozdziale 85212 o kwotę 200,0 tys. zł, gdyż plan na 2013 r. nie przewidywał zwiększonych wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne związane ze zmianą przepisów o ubezpieczeniach emerytalno-rentowych, które weszły w życie 01.01.2013 r. W dniu 06.11.2013 r. Wojewoda zwiększył plan dotacji o wnioskowaną kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 19, 69-79)

⁴ Realizowane na podstawie art. 18 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182) – koszty sprawowania opieki wynoszą 1,5% otrzymanej dotacji celowej.

⁵ Na podstawie art. 24 ustawy cytowanej ustawy o pomocy społecznej (rozporządzenie Rady ministrów z dnia 26 marca 2013 r., Dz. U. z 2013 r. poz. 413).

Dyrektor MOPS w dniu 26.09.2013 r. wystąpił do Wojewody o zwiększenie planu dotacji o 25,0 tys. zł z przeznaczeniem na remont toalet Środowiskowego Domu Samopomocy zgodnie z przyjętym programem naprawczym z dnia 05.04.2013 r. Z dniem 15.10.2013 r. Wojewoda w rozdziale 85203 zwiększył plan dotacji o kwotę 12,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-103)

2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej w dziale 852 – pomoc społeczna realizowane były przez Wydział Świadczeń Rodzinnych (rozdziały: 85212, 85213, 85295) oraz MOPS (rozdziały: 85203, 85204, 85205, 85219). Środki na realizację zadań przez MOPS przekazywane były na podstawie zapotrzebowania kierowanego przez jednostkę średnio 8 razy w miesiącu⁶. Z informacji uzyskanej od dyrektora jednostki wynikało, że „wszystkie środki przekazywane były w czasie umożliwiającym pełne i terminowe ich wykonanie”.

(dowód: akta kontroli str. 61-68, 69, 80)

Miasto ze środków własnych dofinansowało w rozdziale 85212 wypłatę dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej. Łącznie w 2013 r. wypłacono 5.138 świadczeń⁷ na kwotę 256,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 110-114, 208-209)

2.3. Wykonanie dotacji oraz wydatków pokrytych środkami z dotacji na dzień 31.12.2013 r. wyniosło 35.865,3 tys. zł (tj. 99,9% planu), w tym w dziale 852 - 23.409,4 tys. zł (99,8%). Ze środków własnych miasta na zadania z zakresu administracji rządowej wydatkowano 709,5 tys. zł.

Niewykorzystane środki z dotacji w wysokości 42.220,09 zł (w tym dział 852 - 25.980,26 zł) zwrócono do budżetu państwa do dnia 13.01.2014 r.⁸, tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 17-20, 104-109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3. Wypłacanie przez Miasto świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne

3.1. Środki wybranych dotacji w rozdziale 85212, 85213 i 85295 wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na wypłatę świadczeń rodzinnych, składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pomocy osobom uprawnionym do świadczeń pielęgnacyjnych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne osób uprawnionych. Zadania realizowano na podstawie przepisów: ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁹, ustawy o 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁰, ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

⁶ MOPS wykonuje również zadania własne gminy wynikające z ustaw oraz realizował projekty dofinansowywane środkami zewnętrznymi.

⁷ Podstawą wypłaty była przyjęta w dniu 26.09.2006 r. uchwała Rady Miasta nr LXXIII/653/06 w sprawie podniesienia kwoty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej w wysokości 50 zł na trzecie i każde następne dziecko.

⁸ Zwroty środków następowały w następujących terminach: 13.08.2013 r. – 0,82 zł, 04.12.2013 r. – 0,80 zł, 27.09.2013 r. – 1.957,73 zł, 13.01.2014 r. – 40.260,74 zł.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1456.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.

publicznych¹¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego¹².

(dowód: akta kontroli str. 110-139)

Zaplanowane na 2013 r. wydatki budżetu państwa w rozdziałach: 85212, 85213 i 85295 wykonano w wysokości 22.879,6 zł (99,9% planu). Otrzymana kwota dotacji pozwoliła w całości sfinansować realizację zadania. Łącznie wypłacono 136.114 świadczeń¹³, w tym 109.020 zasiłków rodzinnych z dodatkami. Średnio w 2013 r. świadczenia pobierało 5.205 rodzin. W porównaniu z latami 2011-2012 liczba wypłaconych świadczeń maleje, ale zmniejsza się również liczba rodzin pobierających świadczenie – w odniesieniu do 2011 r. o ok. 5%. Wzrosła natomiast ponad dwukrotnie liczba opłaconych składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (z 2.544 w 2011 r. do 5.801 w 2013 r.). Przyczyną była zmiana od 1 stycznia 2013 r. przepisów w zakresie wydłużenia wieku emerytalnego, która skutkowałą koniecznością opłacania składek emerytalno-rentowych za kobiety pobierające świadczenie pielęgnacyjne przez okres 25, a nie jak dotychczas 20 lat¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 141-143)

Do obsługi świadczeń rodzinnych przypisanych było 29,5 etatu (w latach 2011-2012 24 etaty), w tym 6 osób wykonywało zadania związane z obsługą egzekucji należności od dłużników alimentacyjnych. W ramach jednego etatu obsłużono 4.614 świadczeń. Koszt obsługi świadczeń (wynagrodzenia i wydatki rzeczowe) w 2013 r. wyniósł 1.558,4 tys. zł, natomiast obsługa jednej sprawy w zakresie świadczenia rodzinnego kosztowała 11,45 zł¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

W 2013 r. wniesiono 41 odwołań od decyzji naczelnika Wydziału Świadczeń Rodzinnych do samorządowego kolegium odwoławczego¹⁶, z czego 26 decyzji zostało utrzymanych w mocy, sześć zmieniono a dziewięć zostało uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 140)

Dane rzeczowo-finansowe z wykonania przez Urząd zadań z zakresu świadczeń rodzinnych oraz zadań przewidzianych w ustawie o pomocy uprawnionym do alimentów prezentowano w sprawozdaniach za IV kwartał przekazanych do Wojewody Lubuskiego zgodnie z wzorami oraz w terminie określonych w rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej: z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych oraz z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdań z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 110-125)

¹¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 413.

¹³ W 2012 r. – 138.309 świadczeń (w tym 110.639 zasiłków rodzinnych z dodatkami), w 2011 r. – 139.613 świadczeń (w tym 114.863 zasiłki). Liczba świadczeń na 1000 mieszkańców: 2011 r. - 1.171, 2012 r. - 1.162, 2013 r. 1.143.

¹⁴ Art. 6 ust. 2a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 ze zm).

¹⁵ W 2012 r. na jeden etat przypadało 5.763 świadczeń, koszt obsługi jednego świadczenia wynosił 9,69 zł. W 2011 r. na jeden etat przypadało 5.817 świadczeń, koszt obsługi jednego świadczenia – 9,31 zł.

¹⁶ W 2011 r. wniesiono 27 odwołań - 8 pozostawiono w mocy, 15 zmieniono, 4 uchylono do ponownego rozpatrzenia), a w 2012 r. wniesiono 23 odwołania - 13 pozostawiono w mocy, 6 zmieniono, 4 uchylono.

¹⁷ Odpowiednio: Dz. U. z 2013 r. poz. 441 oraz Dz. U. z 2011 r. nr 288, poz. 1694.

3.2. Badanie losowo wybranych 178 decyzji w sprawie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego o łącznej wartości 83,7 tys. zł wykazało, że:

- decyzje wydawane były na podstawie kompletnych wniosków, a w razie braków w dokumentacji każdorazowo wzywano stronę do uzupełnienia,
- świadczenia przyznawano w sposób zasadny, zgodnie z ustalonymi kryteriami przewidzianymi dla danego rodzaju świadczenia,
- prawidłowo ustalano uprawnienia świadczeniobiorców do ubezpieczenia emerytalno-rentowego oraz ubezpieczenie zdrowotne,
- terminowo opłacano składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe (rozd. 85212 § 4110 – 849,0 tys. zł) oraz na ubezpieczenie zdrowotne (rozd. 85213 § 4130 – 102,6 tys. zł),
- prawidłowo ustalano i wypłacono osobom, którym przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne, pomoc rządową w wysokości 200 zł miesięcznie,
- wypłata świadczeń następowała każdorazowo zgodnie z decyzją od 17 do 21 dnia miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 144-153, 260-268, 315)

Spośród 39 decyzji (100%) w sprawie odmowy przyznania specjalnego zasiłku opiekuńczego (SZO), o którym mowa w art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w sześciu (wydanych w dniach 8.05.2013-19.07.2013 r.) odmówiono przyznania świadczenia, gdyż „nie zachodzi bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy oraz czasowy pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia przez wnioskodawcę, a powstaniem znacznego stopnia niepełnosprawności osoby wymagającej opieki”. Od ww. decyzji nie wniesiono odwołań do samorządowego kolegium odwoławczego.

(dowód: akta kontroli str. 154-174)

Sytuacja dotyczyła osób dotychczas pobierających świadczenie pielęgnacyjne z tytułu opieki nad osobą o znacznym stopniu niepełnosprawności. Wnioskodawcy spełniali warunki określone w art. 16a ust. 1 cyt. ustawy, tj. ciążył na nich obowiązek alimentacyjny, spełniali kryterium dochodowe, a osoby wymagające opieki posiadały stosowne orzeczenie. W dacie złożenia wniosku o świadczenie pielęgnacyjne (na okres zasiłkowy 2011/2012) spełniały warunek rezygnacji z zatrudnienia i niepodejmowania zatrudnienia jako osoby posiadające status osoby bezrobotnej. Urząd wykazywał, że nie zachodzi bezpośredni związek pomiędzy rezygnacją z zatrudnienia a koniecznością sprawowania opieki, tj. datą powstania niepełnosprawności w stopniu znacznym. Dotyczy to osób, którym z różnych przyczyn ustał stosunek pracy lub umowa zlecenie, następnie były zarejestrowane w urzędach pracy jako osoby bezrobotne. Wówczas spełniały warunek do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego – rezygnacja z zatrudnienia lub niepodejmowanie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 154-174)

W analogicznych sytuacjach, od siedmiu decyzji wydanych przez Urząd w okresie od 18.04.2013 r. do 23.10.2013 r. złożono odwołania do SKO, które zakończyły się uchynieniem decyzji i przyznaniem SZO (5 decyzji), uchynieniem decyzji przez WSA i przyznaniem świadczeń przez Urząd (2 decyzje). W uzasadnieniach decyzji SKO oraz wyroków WSA wskazano, że:

- Urząd niedokładnie oceniał stan faktyczny, gdyż skoncentrował się jedynie na ostatnim zatrudnieniu;

- ustawodawca wśród wskazanych w art. 16a ust. 8 ustawy szeregu okoliczności stanowiących przesłankę negatywną uzyskania prawa do SZO nie wskazał statusu bezrobotnego ubiegającego się o zasiłek. Gdyby ustawodawcy zależało na pozbawieniu osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy prawa do zasiłku – uczyniłby to;
- istotą SZO jest pomoc osobom zdolnym do pracy, a rezygnującym z niej po to, aby opiekować się niepełnosprawnym członkiem rodziny, rezygnacja zaś z zatrudnienia oznacza, że podjęcie zatrudnienia było możliwe, gdyż osoba była zdolna do pracy (w tej sprawie jest utrwalone orzecznictwo również NSA);
- każda rezygnacja jak i niepodejmowanie zatrudnienia musi być spowodowane koniecznością sprawowania opieki. Fikcją i stwarzaniem pola do nadużyć byłoby wymaganie od osoby niezatrudnionej ze względu na sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej wyłącznie po to, by następnie z niej zrezygnować w celu spełnienia przesłanki otrzymania świadczenia¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 269-302)

Naczelnik Wydziału Świadczeń Rodzinnych wyjaśniła, że do czasu zmian w przepisach ustawy na uwzględnienie zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2010 r. (sygn. akt I OSK 123/10), powoływany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w swoim stanowisku z dnia 5 września 2013 r. W wyroku tym Sąd wyraził pogląd, że za osobę, która zrezygnowała z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej osobistej opieki należy uznać osobę, która będąc zatrudniona zrzekła się zatrudnienia w celu sprawowania opieki. Jak podniosła Naczelnik wątpliwości mają również organy odwoławcze. Na 19 spraw, które trafiły w trybie odwoławczym do SKO – 13 decyzji zostało utrzymane w mocy, z czego trzy zostały uchylone przez WSA.

(dowód: akta kontroli str. 176-182)

NIK, podobnie jak kontrolowany, dostrzega rozbieżności interpretacyjne w odniesieniu do brzmienia przepisu art. 16a ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, czego dowodem jest rozbieżne orzecznictwo organów odwoławczych¹⁹. Obecnie ma miejsce sytuacja, w której pomimo znajdowania się przez wnioskodawców SZO w identycznym stanie faktycznym i prawnym, część z nich pobiera zasiłek, a część, która nie skorzystała z uprawnienia do złożenia odwołania, została pozbawiona środków z wymienionego tytułu. W konsekwencji, osoby, które z uwagi na zaufanie do orzeczeń administracji państwowej nie skorzystały z prawa do odwołania znalazły się w gorszej sytuacji od tych, którzy je zrealizowali. Zauważyć należy, iż gotowy jest projekt ustawy przyznający zasiłek dla opiekuna w wysokości 520 zł osobom, które z dniem 1 lipca 2013 r. utraciły prawo do SZO²⁰.

3.3. W 2013 r. naczelnik Wydziału Świadczeń Rodzinnych wydał 321 decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń obejmujących kwotę 295,4 tys. zł, z czego 21,9 tys. zł należności zostało umorzonych.

¹⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 16.10.2013 r. sygn. Akt II SA/Go 730/13 http://www.naszawokanda.pl/orzeczenie/dvphi/wsa,II-SA-Go-730-13,pomoc_spoleczna/1/

¹⁹ Wątpliwości w tym zakresie miał również WSA w Poznaniu, który skierował zapytanie do Trybunału Konstytucyjnego o zgodność przepisu art. 16a ust. 1 z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-ustaw/polityka-rodzinna/projekt-ustawy-o-ustaleniu-i-wypiecie-zasilkow-dla-opiekunow/>

W decyzjach, w których orzekano o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane jednocześnie nakazywano zwrot nienależnie pobranego świadczenia, rozkładano należność na raty lub umarzano w całości kwoty świadczeń nienależnie pobranych, pomimo iż decyzja uznająca dane świadczenie za nienależne nie była jeszcze ostateczna. W próbie 13 zbadanych decyzji (w tym jedna decyzja dotycząca świadczeń z funduszu alimentacyjnego) o łącznej wartości 12.997 zł, w których orzeczono o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, jednocześnie:

- nakazywano zwrot nienależnie pobranego świadczenia na konto Urzędu w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji (4 decyzje),
- udzielano ulgi w spłacie należności poprzez rozłożenie należności na raty (1 decyzja),
- umarzano w całości kwoty nienależnie pobranych świadczeń (3 decyzje),
- w 5 przypadkach w decyzji nakazano zwrot należności, jednocześnie orzekając, że spłata nastąpi poprzez potrącenie z bieżąco wypłacanych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 183-185, 229-256)

Ww. decyzje naruszały przepisy art. 30 ust. 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który definiuje pojęcie decyzji ustalającej nienależnie pobrane świadczenia oraz art. 30 ust. 5, w którym mowa o odrębnej decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. Z kolei art. 30 ust. 6 i ust. 9 stanowią, że świadczenia podlegają potrąceniu lub organ może udzielić ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych ustalonych ostateczną decyzją. Analogiczne przepisy znajdują się w art. 23 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

Naczelnik Wydziału Świadczeń Rodzinnych wyjaśniła, że na tle orzeczeń administracyjnych pojawiają się wątpliwości interpretacyjne, z uwagi na rozgraniczenie w ustawie dwóch pojęć – decyzji ustalającej należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz decyzji o ich zwrocie. W ocenie Naczelnika wydłuża to procedurę i czas postępowania, prowadząc wprost do narastania odsetek, do spłaty których zobowiązana jest strona. Dlatego też, za zgodą stron postępowania, o sprawach nienależnie pobranych świadczeń oraz obowiązku ich zwrotu orzekano w jednej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 186-193)

Zdaniem NIK, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów oraz linii orzeczniczej sądów administracyjnych²¹, niedopuszczalna jest praktyka orzekania w przedmiocie zwrotu, rozłożenia na raty bądź umorzenia kwot świadczenia nienależnego, bez uprzedniej ostatecznej decyzji uznającej dane świadczenie za nienależnie pobrane. Dopiero zatem, gdy decyzja uznająca dane świadczenie za nienależnie pobrane stanie się ostateczna, można mówić o takim świadczeniu jako nienależnie pobranym i w efekcie nakazywać jego zwrot. Nie jest natomiast możliwe orzekanie o tych sprawach równocześnie, w jednej decyzji²².

²¹ Np. wyrok NSA z dnia 22.07.2010 r., sygn.. I OSK 619/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 05.03.2013, III SA/Kr 1113/12 i wiele innych.

²² Stanowisko NIK potwierdza opinia wyrażona w założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 26 listopada 2013 r., w których również zauważa się, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca posługując się dwoma odmiennymi pojęciami dokonał rozgraniczenia pomiędzy decyzją ustalającą należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, a decyzją o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń. W związku z powyższym „proponuje się ujednolicenie terminologii użytej w art. 30 ust. 3 i 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych w odniesieniu do wydawania decyzji w zakresie świadczeń nienależnie pobranych, tak by ustalenie ww. należności wraz z obowiązkiem ich zwrotu następowało w jednej decyzji administracyjnej.” Projekt ten został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 stycznia 2014 r.

Wydanie w jednej decyzji rozstrzygnięć w zakresie uznania świadczenia za nienależnie pobrane i jednocześnie nakazanie zwrotu tego świadczenia, w ocenie NIK, obarczone jest istotną wadą, która uniemożliwia funkcjonowanie takiej decyzji w obrocie prawnym.

3.4. W 2013 r. wypłacono 12.109 świadczeń z funduszu alimentacyjnego, które otrzymało średnio 959 osób. Wartość wypłaconych świadczeń wyniosła 4.243,5 tys. zł. Dłużnik alimentacyjny, na podstawie art. 27 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, zobowiązany jest do zwrotu należności ustalonych decyzjami o zwrocie, które to należności podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³. Stosownie do art. 27 ust. 8 cyt. ustawy decyzje przyznające świadczenia przekazywane są do wiadomości komornika sądowego, który na tej podstawie prowadzi egzekucję należności.

Badanie 30 decyzji przyznających świadczenia alimentacyjne, o łącznej wartości 164,3 tys. zł, wykazało, że Urząd każdorazowo dłużnikom alimentacyjnym w drodze decyzji nakazywał zwrot należności. W przypadku niemożności skutecznego doręczenia decyzji podejmowano działania w celu ustalenia miejsca pobytu dłużnika oraz występowano do sądu o ustanowienia kuratora dla dłużnika nieznanego z miejsca pobytu (w 2013 r. skierowano 108 takich wniosków)²⁴. W przypadku 25 dłużników do komornika skarbowego skierowano tytuły egzekucyjne (w czterech przypadkach trwała procedura ustalania adresu dłużnika, w jednym – dłużnik dokonywał bieżących wpłat). Wartość należności objęta tytułami stanowiła łącznie 300,6 tys. zł, z czego wyegzekwowano kwotę 66,4 tys. zł (22,1%), natomiast kwota umorzonych przez urząd skarbowy postępowań wynosiła 101,5 tys. zł (33,8%). W 2013 r. komornik skarbowy umorzył 177 postępowań egzekucyjnych oraz zwrócił 62 tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 194-205)

W wyniku podjętych działań egzekucyjnych od dłużników alimentacyjnych odzyskano kwotę 667,4 tys. zł, co stanowiło 15,7% wartości wypłaconych świadczeń. W latach 2011-2012 wskaźnik ten utrzymywał się na podobnym poziomie – odpowiednio 17,2% i 15,6%.

Analiza danych wykazała niską skuteczność egzekucji administracyjnej należności od dłużników alimentacyjnych. Z wyegzekwowanych w 2013 r. należności w wysokości 667,4 tys. zł kwoty ściągnięte w trybie egzekucji administracyjnej stanowiły jedynie 3% - 19,6 tys. zł, z czego kwota 17,2 tys. zł (87,8%) stanowiła koszty egzekucyjne. Większość, bo aż 85% stanowiły należności ściągnięte w wyniku egzekucji sądowej – 568,3 tys. zł. Pozostałe 12% - 79,5 tys. zł pochodziły z wpłat własnych dłużników.

Tak niski poziom egzekucji administracyjnej nie wynikał jednak z zaniechań w pracy Urzędu. Przeciwnie, ustalono bowiem, że dwukrotnie wzrosła (z 513 w 2011 r. do 1.120 w 2013 r.) liczba wydanych decyzji w sprawie zwrotu należności oraz liczba wystawionych tytułów wykonawczych: w 2011 r. wystawiono 965 tytułów, natomiast w 2013 r. – 2.274.

Powyższe wskazuje, że efektywność egzekucji administracyjnej w porównaniu z egzekucją sądową jest zdecydowanie niższa, wymaga większego nakładu pracy, a wyegzekwowane należności pokrywają jedynie poniesione koszty.

(dowód: akta kontroli str. 206-207)

²³ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.).

²⁴ W trybie art. 34 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267).

Ustalona
nieprawidłowości

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

W 13 zbadanych decyzjach, w których orzekano o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, jednocześnie nakazywano zwrot nienależnie pobranego świadczenia, rozkładano należność na raty lub umarzano w całości kwoty świadczeń nienależnie pobranych, pomimo iż decyzja uznająca dane świadczenie za nienależne nie była jeszcze ostateczna. Stanowiło to naruszenie stosownych przepisów art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz art. 23 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

(dowód: akta kontroli str. 229-256)

4. Sprawozdawczość budżetowa w zakresie dotacji z budżetu państwa

Prawidłowo i rzetelnie sporządzono oraz przekazano do LUW w dniu 30.01.2014 r. sprawozdania Rb-50 za IV kwartał 2013 r. o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. W zakresie zadań realizowanych przez Urząd sprawozdania sporządzono na podstawie danych wynikających z ksiąg rachunkowych, w pozostałym zakresie na podstawie sprawozdań jednostkowych przekazanych przez jednostki podległe.

(dowód: akta kontroli str. 210-228)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o orzekanie w sprawie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, rozłożeniu ich na raty lub umorzeniu należności po uprzednim uzyskaniu waloru ostateczności decyzji uznającej dane świadczenie za nienależnie pobrane.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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

Zielona Góra, dnia 24 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Natalia Kajzer
Główny specjalista k.p.

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis