

Departament Pracy i Spraw Socjalnych

nr ewid.

28/97/P96041/DPS

I n f o r m a c j a
o wynikach kontroli

gospodarowania Funduszem Alimentacyjnym
w latach 1994 - 1995 oraz I półroczu 1996 r.

SPIS TREŚCI

	Strona
I. CZEŚĆ OGÓLNA	2
1. Charakterystyka kontroli	2
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	3
3. Uwagi i wnioski	6
II CZEŚĆ SZCZEGÓŁOWA	10
1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	10
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych Funduszu	13
3. Istotne ustalenia kontroli	16
3.1 Plan finansowy Funduszu Alimentacyjnego	16
3.2 Instrukcja Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 r.	17
3.3 Postępowanie oddziałów ZUS w sprawach dotyczących świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego	19
3.4 Egzekucja należności Funduszu Alimentacyjnego	24
3.5 Realizacja funkcji kontrolnych Centrali ZUS w oddziałach ZUS w zakresie obsługi Funduszu Alimentacyjnego	25
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	26

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola Nr P96041 „Gospodarowanie Funduszem Alimentacyjnym w latach 1994 - 1995 oraz w I półroczu 1996 r.” była podjęta z inicjatywy NIK.

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie gospodarowania Funduszem Alimentacyjnym z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- 1) konstruowanie i realizację planu finansowego Funduszu, strukturę jego finansowania (w Centrali ZUS), wysokość i strukturę wypłacanych świadczeń, oraz realizację sprawozdawczości budżetowej Funduszu Alimentacyjnego (w oddziałach ZUS),
- 2) realizację przez ZUS zadań wynikających z ustawy z dnia 18 lipca 1974 roku o funduszu alimentacyjnym¹ (w oddziałach i Centrali ZUS),
- 3) analizę wewnętrznych aktów prawnych ZUS związanych z funkcjonowaniem Funduszu.

W oddziałach ZUS kontrolą w szczególności objęto:

- rzetelność sporządzania dokumentów rachunkowych i statystycznych dotyczących Funduszu Alimentacyjnego,
- prawidłowość postępowania w losowo wybranych sprawach o świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem legalności wydawanych decyzji na podstawie badania kompletnej dokumentacji w ZUS,
- sprawdzenie uprawnień do pobierania świadczeń w wybranych sprawach,
- realizację zadań oddziałów ZUS związanych z egzekucją należności Funduszu Alimentacyjnego, w tym współpracę z komornikami sądowymi.

¹ j.t. Dz. U. z 1991 r. Nr 45, poz. 200

Podczas sprawdzania uprawnień do świadczeń sięgano do tytułów wykonawczych znajdujących się u komorników sądów rejonowych i porównywano je z treścią decyzji w sprawach świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

Kontrole przeprowadzono w 21 oddziałach ZUS oraz w Centrali ZUS. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do informacji. Badania kontrolne przeprowadzono w III kwartale 1996 roku. W kontroli, koordynowanej przez Departament Pracy i Spraw Socjalnych uczestniczyło 12 delegatur NIK - w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Ustalenia kontroli w zakresie gospodarowania środkami Funduszu Alimentacyjnego przez badane jednostki organizacyjne ZUS nie wykazały istotnych nieprawidłowości wskazujących na naruszenie kryteriów legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności.

Zauważyć jednak należy pewne mankamenty funkcjonowania przyjętego w 1974 roku modelu Funduszu Alimentacyjnego, który będąc jednym z elementów ochrony socjalnej państwa stał się funduszem w coraz większym stopniu dotowanym z budżetu. Udział dotacji budżetowej w finansowaniu świadczeń z Funduszu w latach 1986-1989 wynosił 41-47%, a na początku lat 90 wzrósł do ponad 80%. Maleją natomiast wpływy od dłużników, które w ostatnich latach stanowią ok. 8-19 % wpływów ogółem, są więc niewiele wyższe od kosztów obsługi Funduszu.

Wobec istotnych zmian społeczno - gospodarczych o charakterze ustrojowym w latach 1989-90 ZUS przestał być jedynym organem państwa dysponującym środkami publicznymi przeznaczonymi dla obywateli oraz dostatecznie sprawnym aparatem terenowym gwarantującym terminowe i poprawne wykonanie zadań z zakresu obsługi Funduszu Alimentacyjnego. W związku z reformą administracji w 1990 roku i powstaniem samorządu terytorialnego, większość zadań z zakresu pomocy społecznej realizowana jest przez ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące w gminach. W chwili obecnej ośrodki te, będąc bliżej obywatela, zapewniają sprawniejszą realizację zadań

pomocy społecznej² i w związku z tym mogłyby przejąć, po zapewnieniu stosownych środków, zadania Funduszu Alimentacyjnego.

Przedstawione wyżej okoliczności, w konfrontacji z wynikami przeprowadzonej kontroli wskazują na potrzebę rozważenia możliwości przeniesienia zadań z zakresu obsługi Funduszu Alimentacyjnego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do systemu pomocy społecznej. Potrzeba taka znajduje uzasadnienie szczególnie wobec prowadzonych prac nad reformą systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalności ZUS, stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia w realizacji zadań z zakresu Funduszu Alimentacyjnego.

2.1. W badanym okresie kwoty dotacji z budżetu państwa do Funduszu Alimentacyjnego wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły: w 1994 roku - 225,1 mln zł (wzrost o 38,1% w stosunku do wykonania w poprzednim roku), w 1995 r. - 330 mln zł (wzrost o 46,6%). W 1996 r. planowana dotacja wynosiła 437 mln zł (wzrost o 32,4%)³. Udział dotacji z budżetu państwa we wpływach Funduszu Alimentacyjnego stanowił 87,0 % w 1994 r., 86,1 % w roku 1995 oraz 86,0 % (planowane) w 1996 r. Dotacja stanowiła zatem podstawowe źródło zasilania tego Funduszu (opis rozdz. II 3.1, str. 16).

2.2. W zakresie udziału ZUS w sądowym postępowaniu egzekucyjnym w roli wierzyciela, kontrola NIK ustaliła, że przepisy ustawy o funduszu alimentacyjnym, i przepisy rozporządzenia Ministrów Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Sprawiedliwości z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁴, a także postanowienia Instrukcji Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 r. określającej postępowanie w sprawach należących do właściwości komórek alimentów w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej Instrukcją) - nie były przestrzegane. Działania ZUS ograniczały się jedynie do pobieżnego analizowania wpływów z egzekucji należności Funduszu, a tym samym nie miały wpływu na jej skuteczność (opis rozdz. II 3.4, str. 24 i 25). Konsekwencją tego jest wysoki i nadal powiększający się stan należności

² patrz: Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji zadań pomocy społecznej przez administrację rządową oraz gminy. Lipiec 1996

³ patrz: tabela stanowiąca załącznik nr 2 do niniejszej informacji

⁴ Dz. U. Nr 49, poz. 308, ze zm.

Funduszu. Na dzień 31 grudnia stan należności wynosił: w 1994 roku - 467,8 mln zł, w 1995 roku - 737,5 mln zł, natomiast na dzień 30 czerwca 1996 roku - 893,6 mln zł.

2.3. Stwierdzono przypadki wypłaty świadczeń z Funduszu pomimo nieposiadania (lub utraty) uprawnień do ich pobierania. Miały one miejsce w 12 z badanych 21 oddziałów ZUS i dotyczyły sytuacji, w których:

- osoby pełnoletnie pobierały świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, mimo zakończenia bądź przerwania nauki,
- wypłacano świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego osobom korzystającym z innych funduszy państwowych lub społecznych, np. z renty rodzinnej,
- wypłacano świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego osobom niepełnoletnim, pomimo że przebywały one w ośrodku opiekuńczo - wychowawczym,
- wydawano decyzje o wstrzymaniu bądź zaprzestaniu wypłaty świadczeń, mimo niewygaśnięcia uprawnień (opis rozdział II 3.3, str. 19-23).

2.4. Ustalenia kontroli wykazały także przypadki proceduralnych uchybień w podejmowaniu decyzji w sprawach świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. I tak, w dwóch oddziałach decyzje podejmowane były przez osoby nie posiadające stosownych upoważnień. W dwóch oddziałach ZUS wydano decyzje bez podania ich podstawy prawnej bądź z przywołaniem niewłaściwej podstawy prawnej. W jednym przypadku kontrola wykazała wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia pełnoletniemu uprawnionemu, którą przesłano jego matce. (opis rozdział II 3.3, str. 19-23)

2.5. W toku kontroli wniesiono zastrzeżenia natury prawnej do obowiązującej Instrukcji. Przede wszystkim treść wniosku o przyznanie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, wprowadzonego § 4 Instrukcji, narusza przepis art. 8 ustawy o funduszu alimentacyjnym, odnośnie do obowiązku złożenia przez osoby uprawnione do świadczeń, właściwego oświadczenia, że nie zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 6 ustawy. Wadliwe są także inne postanowienia ww. Instrukcji (§§ 7, 18, 19, 23, 27, 28, 50, 71). Są one bądź nieprawidłowo

zredagowane, bądź odwołują się do zdezaktualizowanych przepisów ustawy o funduszu alimentacyjnym (znowelizowanych po dacie wydania Instrukcji). Za wadliwe uznać należy przyjęte w Instrukcji zasady współpracy z komornikami sądowymi prowadzącymi egzekucje należności na rzecz Funduszu⁵ (§§ 133 i 134), opis rozdział II 3.2, str. 17-19. Negatywne skutki tych wadliwości wystąpiły we wszystkich objętych kontrolą oddziałach ZUS.

2.6. Kontrola wykazała przypadki kierowania przez dyrektora Departamentu Dochodów i Rozliczeń Centrali ZUS (co było zgodne z regulaminem organizacyjnym ZUS) pism okólnych do oddziałów ZUS bez akceptacji Biura Prawnego. Pisma te posiadały częstokroć charakter interpretacji przepisów ustawowych.

2.7. W toku kontroli realizacji przez ZUS zadań Funduszu zakwestionowano działania lub zaniechania pracowników go obsługujących, które doprowadziły do uszczuplenia finansowego w kwocie 22.656 zł na szkodę różnych podmiotów. Uszczuplenie Funduszu Alimentacyjnego wyniosło 10.522 zł.

2.8. W trzech kontrolowanych oddziałach ZUS stwierdzono nierzetelność w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, co nie wywołało jednak ujemnych skutków finansowych.

3. Uwagi i wnioski

Fundusz Alimentacyjny został utworzony ustawą z dnia 18 lipca 1974 o funduszu alimentacyjnym, z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń pieniężnych dla dzieci i innych osób w przypadku niemożności uzyskania świadczeń alimentacyjnych od zobowiązanych (art. 1 ustawy). Jego celem, jak wynika z preambuły do ustawy, jest wzmożenie opieki nad dziećmi i innymi osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej z powodu niemożności wyegzekwowania zasądzanych przez sądy powszechne na ich rzecz alimentów (funkcja socjalna), jak i zwiększenie odpowiedzialności osób zobowiązanych do alimentacji (funkcja dyscyplinująca) wyrażające się w tym, że wypłacane z Funduszu

⁵ ograniczają się one do żądania od komorników określonych informacji o podjętych czynnościach egzekucyjnych zamiast korzystania z możliwości, jakie stwarzają wierzycielowi przepisy kodeksu postępowania cywilnego (np. skarga na czynności czy beczynność komornika)

świadczenia będą od nich ściągane w drodze egzekucji sądowej na rzecz tego Funduszu.

Koncepcja tak działającego Funduszu nie wytrzymała jednak próby czasu i w kolejnych nowelizacjach ustawy poza uwzględnieniem inflacji, zmianami wynikającymi ze zmian właściwości organów czy zwiększeniem precyzji i szczegółowości przepisów, zmieniono także charakter wypłacanych świadczeń oraz krąg ich potencjalnych odbiorców. W nowelizacjach⁶ wprowadzono m. in. zasadę wypłaty z Funduszu rekompensat z tytułu wzrostu cen detalicznych, przyznano dodatkowe świadczenia socjalne z Funduszu świadczeniobiorcom, którym nie przysługiwały zasiłki rodzinne. W latach 1989 - 1990⁷ usunięto warunek trudnej sytuacji materialnej oraz przyjęto zasadę, że kontynuuje się wypłacanie świadczeń mimo niezachodzenia okoliczności niezbędnych do ich otrzymania, gdy świadczeniobiorca „nie ma możliwości samodzielnego utrzymania się” i nie korzysta z innych form pomocy państwa. Konsekwencją ewolucji charakteru Funduszu było umożliwienie korzystania z jego środków osobom o średnich i wyższych dochodach, z drugiej zaś strony umożliwienie kontynuacji wypłat osobom o niższych dochodach, które przestały spełniać określone warunki. Rezygnacja przez ustawodawcę z ustalenia dochodu osoby uprawnionej jako jednej z przesłanek przyznania świadczenia z Funduszu (nowela z 1989 roku) oznacza w praktyce, że jedyną przesłanką otrzymania tego świadczenia jest wykazanie niemożności wyegzekwowania od zobowiązanego alimentów ustalonych w tytule egzekucyjnym pochodzącym od sądu powszechnego. Rola Funduszu została sprowadzona do zastępowania zobowiązanych do alimentacji w wykonywaniu ich obowiązków alimentacyjnych wobec dzieci i innych osób uprawnionych. Tak więc Fundusz stanowi jeden z elementów opieki socjalnej państwa nad obywatelem, na rzecz którego sąd przyznał alimenty.

Nie uległa znacznej poprawie skuteczność egzekucji sądowej należności Funduszu, co sprawia, że podstawowym źródłem dochodów Funduszu pozostaje do chwili obecnej dotacja z budżetu państwa. Oszczędnemu wydatkowaniu środków tego Funduszu oraz podnoszeniu efektywności egzekucji nie sprzyja także praktykowane nadal niezbyt

⁶ ustawa z dnia 9 października 1982 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. Nr 33, poz. 219) oraz j. t. (Dz. U. z 1983 r., poz. 54), ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. nr 3, poz. 13)

⁷ ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. Nr 35, poz. 191), ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. nr 90, poz. 528)

precyzyjne określanie wysokości planowanej dotacji z budżetu państwa dla Funduszu Alimentacyjnego. Niezbędne jest zatem ograniczenie planowanej dotacji do wysokości uzasadnionej potrzebami i poziomem realizacji zadań Funduszu.

Ustalenia kontroli, uprawniają do sformułowania wniosku natury ogólnej, a mianowicie rozważenie nowego kształtu powołanej wyżej ustawy, zmiany dysponenta Funduszu, a nawet rozważenie celowości zniesienia Funduszu i włączenie udzielanych z niego świadczeń do systemu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny, realizowanych za pośrednictwem istniejącego systemu pomocy społecznej. Realizacja takiego wniosku byłaby istotnym krokiem w kierunku odciążenia ZUS od zadań nie mających nic wspólnego z ubezpieczeniami i umożliwiłaby ZUS koncentrowanie się na realizacji tych zadań, do jakich został powołany. Ma to znaczenie szczególnie w świetle prowadzonych prac nad reformą ubezpieczeń społecznych. Wykorzystanie istniejącej struktury jednostek pomocy społecznej umożliwiłoby niewątpliwie powrót do stosowania ustawowej zasady wypłacania świadczeń z Funduszu osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, zgodnie z preambułą ustawy. Z uwagi na istniejącą instytucję wywiadu środowiskowego, usytuowanie pomocy społecznej w gminach oraz istnienie wyspecjalizowanej kadry pracowników socjalnych, ośrodki pomocy społecznej mają pełniejsze rozeznanie potrzeb społecznych w tym zakresie, możliwość uzyskania informacji szczegółowych dotyczących osób uprawnionych i zobowiązanych, ich sytuacji majątkowej, rodzinnej, źródeł dochodów itp. Ewentualne zmiany w tym kierunku zapewniłyby pełniejszy kontakt administracji z obywatelem oraz możliwość oceny jego sytuacji materialnej, a przez to właściwe i oszczędne wykorzystanie środków, zwłaszcza przy zapewnieniu organom przejmującym zadania Funduszu większych uprawnień w zakresie egzekucji. Ma to także zasadnicze znaczenie dla współpracy z organami właściwymi do egzekucji należności (komornicy) oraz prokuraturami.

W wyniku analizy przedkontrolnej ustalono, iż nie zostało wykonane istotne z punktu widzenia gospodarowania Funduszem upoważnienie zawarte w art. 18 ust. 6 ustawy Prawo budżetowe⁸ obligujące Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do wydania, w drodze porozumienia z Ministrem Finansów, szczegółowych zasad gospodarki

⁸ ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, ze zm.)

finansowej nadzorowanych przez niego funduszy celowych, w tym Funduszu Alimentacyjnego.

Ustalenia kontroli upoważniają też do sformułowania następujących szczegółowych wniosków dotyczących aktualnie funkcjonującego systemu świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego:

- Minister Pracy i Spraw Socjalnych powinien, w porozumieniu z Ministrem Finansów, wykonać delegację ustawową z art. 18 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe, ustalając szczegółowe zasady gospodarki finansowej Funduszu Alimentacyjnego.
- Prezes ZUS powinien dokonać zmiany swej Instrukcji Nr 3 z dnia 30 kwietnia 1990 r. przez dostosowanie jej postanowień do obowiązującego stanu prawnego oraz wprowadzenie do niej mechanizmów zapewniających zwiększenie sprawności obsługi Funduszu.
- Prezes ZUS powinien dokonać zmiany regulaminu organizacyjnego ZUS w celu przeniesienia uprawnień do interpretacji przepisów ustawowych na szczebel Prezesa ZUS oraz właściwego określenia kompetencji Departamentu Dochodów i Rozliczeń oraz Biura Prawnego Centrali ZUS - dla zapewnienia wnikliwej analizy prawnej pism okólnych i innego rodzaju pism kierowanych do oddziałów ZUS.
- Oddziały ZUS powinny przestrzegać przepisy ustawy o funduszu alimentacyjnym i przepisy rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego - w zakresie dotyczącym egzekucji należności Funduszu. Dla zapewnienia stałego wzrostu wskaźnika ściągальności należności Prezes ZUS powinien dokonać niezbędnych zmian organizacyjnych w pracy oddziałów, zintensyfikować kontakty z komornikami sądowymi oraz rozważyć możliwość wprowadzenia innych, poza zasięgiem informacji u komorników, form współpracy z komornikami. W celu usprawnienia egzekucji należności Funduszu ze świadczeń emerytalno - rentowych, Prezes ZUS powinien rozważyć celowość wprowadzenia jednolitych zasad wymiany informacji zarówno

pomiędzy jednostkami organizacyjnymi oddziałów prowadzącymi sprawy emerytalno - rentowe oraz sprawy świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, jak też pomiędzy oddziałami.

- Oddziały ZUS powinny wykorzystywać przepisy umożliwiające im skuteczną weryfikację posiadanych przez świadczeniobiorców uprawnień w celu ograniczenia do minimum bezpodstawnych wypłat świadczeń. Oddziały powinny także przykładąć większą wagę do stosowania przepisów ustawy o funduszu alimentacyjnym dotyczących żądania zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń (art. 10 ustawy) oraz zaprzestania lub wstrzymania wypłaty świadczeń z Funduszu w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w ustawie (art. 11 i 12).
- Oddziały ZUS powinny przestrzegać przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące w szczególności wydawania decyzji przez osoby do tego upoważnione, przywoływania w decyzji właściwej podstawy prawnej, przestrzegania terminów wydawania decyzji oraz prawidłowego ich doręczania (art. 104 i następne kpa w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o funduszu alimentacyjnym).

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

Dysponentem Funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 2 ustawy). ZUS jest centralnym organem administracji państwowej powołanym do wykonywania zadań państwa z zakresu ubezpieczenia społecznego, utworzonym ustawą z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych⁹. Zadania ZUS realizowane są przez Centralę ZUS i Biuro Rent Zagranicznych oraz 55 oddziałów wraz z 246 terenowymi agendami - inspektoratami ZUS. Społeczną kontrolę nad działalnością ZUS sprawuje Naczelna Rada Nadzorcza oraz rady nadzorcze oddziałów ZUS (rozdział 3 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych).

Stosownie do art. 3 ustawy, dochody Funduszu Alimentacyjnego stanowią:

⁹ j.t. Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137 ze zm.

- należności ściągnięte od osób zobowiązanych do alimentacji,
- dotacje z budżetu państwa,
- wpłaty dobrowolne i inne wpływy.

Świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego nie mają charakteru świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Powierzając ZUS dysponowanie tym Funduszem ustawodawca uznał, że organ ten, posiadający rozbudowane w skali kraju agendy, zapewni wykonanie ustawy o funduszu alimentacyjnym zgodnie z jej celami i postanowieniami. Z tego przekonania ustawodawcy wynika też przyjęcie rozwiązania, według którego przewidziane w ustawie o funduszu alimentacyjnym decyzje w przedmiocie świadczeń z tego Funduszu wydają oddziały ZUS (art. 8 ustawy), od których to decyzji przysługują środki odwoławcze przewidziane dla odwołań w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego (art. 18 ust. 3 ustawy).

Ustawa o funduszu alimentacyjnym była w latach 1974 -1990 wielokrotnie nowelizowana. W okresie objętym kontrolą ustawa obowiązywała (i obowiązuje do chwili obecnej) w brzmieniu ustalonym w obwieszczeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 kwietnia 1991 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 18 lipca 1974 roku o funduszu alimentacyjnym¹⁰.

Ustawa o funduszu alimentacyjnym określa przesłanki przyznania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (art. 6), procedurę przyznawania świadczeń, ich wstrzymywania i zaprzestania (art. 7 - 12 i 18), zasady egzekucji należności Funduszu i obowiązki dłużnika (art. 13 - 16), obowiązek osoby, która bezpodstawnie pobrała świadczenie z Funduszu, do zwrotu tego świadczenia (art. 10) oraz uprawnienie ZUS do umarzania (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) należności Funduszu - zarówno od osób zobowiązanych do alimentów, jak i osób, które bezpodstawnie pobrały świadczenia z tego Funduszu i zostały zobowiązane do ich zwrotu (art. 17).

Fundusz Alimentacyjny jako fundusz celowy jest środkiem gospodarki pozabudżetowej (art. 12 prawa budżetowego). Wobec Funduszu stosowane są zasady gospodarki finansowej obowiązujące dla państwowych funduszy celowych (art. 18

¹⁰ zobacz przypis 1

prawa budżetowego), mimo że w obowiązującej treści ustawy o funduszu alimentacyjnym pojęcie „fundusz celowy” nie występuje. Ogólne zasady gospodarki finansowej funduszu celowego zakładają pozostawienie niewykorzystanych środków na rok następny, gromadzenie środków na wyodrębnionym rachunku bankowym oraz możliwość przejściowego zasilania kredytem bankowym (art. 18 ust. 2 - 4 prawa budżetowego). Plan finansowy Funduszu stanowi integralną część ustawy budżetowej na dany rok (art. 18 ust. 5 prawa budżetowego). Prawo budżetowe deleguje (art. 18 ust. 6) ustanowienie szczegółowych zasad gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych właściwym ministrom nadzorującym fundusze - w porozumieniu z Ministrem Finansów. W odniesieniu do Funduszu Alimentacyjnego Minister Pracy i Polityki Socjalnej delegacji tej nie wykonał¹¹.

Koszty bieżącej działalności ZUS podlegają refundacji z Funduszu Alimentacyjnego, w części proporcjonalnej do liczby świadczeń finansowanych z tego źródła (art. 30 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych).

Aktami wykonawczymi do ustawy o funduszu alimentacyjnym są:

- rozporządzenie Ministrów Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Sprawiedliwości z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego¹²,
- rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie wysokości opłat na pokrycie kosztów związanych z działalnością funduszu alimentacyjnego¹³.

Pierwszy z wymienionych aktów określa obowiązki organu prowadzącego egzekucję alimentów w przypadku stwierdzenia bezskuteczności tej egzekucji, a także właściwość i obowiązki oddziałów ZUS w przedmiocie wydawania decyzji dotyczących

¹¹Na niewykonanie delegacji w odniesieniu do innych funduszy celowych zwracano już uwagę w innych dokumentach NIK - zobacz: "Informacja o wynikach kontroli gromadzenia i wykorzystania środków państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem zadań wynikających z ustawy z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych" z października 1994 r., a także „Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa - informacja zbiorcza o wynikach kontroli NIK w latach 1991 - 1996” z listopada 1996 r.

¹² zobacz przypis 4

¹³ Dz. U. Nr 49, poz. 309; od nowelizacji art.19 ustawy o funduszu alimentacyjnym dokonanej ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o zmianie ustawy o funduszu alimentacyjnym (Dz. U. Nr 35, poz. 191), do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat na pokrycie kosztów związanych z działalnością funduszu alimentacyjnego są upoważnieni Ministrowie Pracy i Polityki Socjalnej oraz Sprawiedliwości

świadczeń z Funduszu i zgłaszania swego udziału w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przeciwko osobie zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych na podstawie sądowego tytułu egzekucyjnego. Drugie rozporządzenie ustala 5 % opłatę na pokrycie kosztów związanych z działalnością Funduszu. Kosztami tymi ZUS obciąża zobowiązanego do alimentacji.

Aktem wewnętrznym ZUS określającym postępowanie w sprawach należących do oddziałów ZUS (komórek alimentów wyodrębnionych w oddziałach) jest powoływana już Instrukcja Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 r. Nie wskazuje ona podstawy prawnej jej wydania ani nie podaje przepisów prawnych, zgodnie z którymi został ustalony tok postępowania w poszczególnych jego fazach. Adresatem Instrukcji są pracownicy ZUS wykonujący czynności związane z obsługą Funduszu Alimentacyjnego.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych kontrolowanej działalności

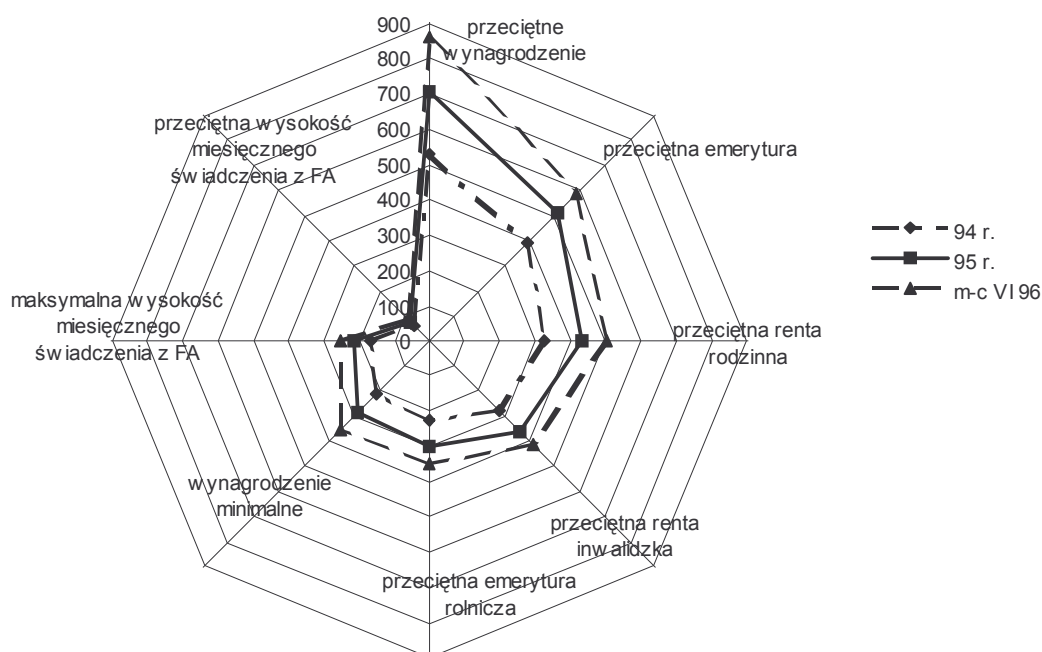
Ogólna liczba uprawnionych do świadczeń z Funduszu wg. danych ZUS wynosiła w końcu 1994 roku 323,9 tys. osób, w końcu 1995 roku 348,1 tys. osób (wzrost o 12,8 %), natomiast w końcu I półrocza 1996 roku - 362,6 tys. osób (wzrost o 4,1 % w stosunku do stanu z końca 1995 roku).

Z danych statystycznych Centrali ZUS wynika ponadto, że średnie miesięczne świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego wynosiło: 57,96 zł w 1994 r., 72,33 zł w 1995 r. i 84,02 zł w I półroczu 1996 r.¹⁴ Wysokość maksymalnej miesięcznej wypłaty świadczenia ograniczona była do 30 % kwoty średniego wynagrodzenia w sektorze publicznym w kwartale poprzedzającym, ogłaszanej obwieszczeniami Prezesa GUS. Maksymalna kwota świadczenia w badanym okresie wzrosła od 120 zł w styczniu 1994 r. do 252,87 zł w czerwcu 1996 r. Średnie wynagrodzenie wzrosło w tym okresie od 497,40 zł w I kwartale 1994 r. do 855,35 zł w II kwartale 1996 r.

Wysokości maksymalnych i przeciętnych kwot miesięcznych świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego w okresie badanym w stosunku do wysokości wynagrodzeń

¹⁴ w 1420 kontrolowanych przez NIK sprawach dotyczących świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, średnia wysokość świadczenia wynosiła 69,95 zł w 1994 r., 84,50 zł w 1995 r. i 88,31 zł w I półroczu 1996 r.

za pracę oraz innych świadczeń zabezpieczenia społecznego obrazuje poniższy rysunek (szczegółowe dane zawarte są w załączniku nr 3):



W 1994 r. do oddziałów ZUS wpłynęło 47.918 wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu. Z liczby tej 47.401 wniosków (99,1%) zostało załatwionych pozytywnie. W wyniku rozpatrzenia tych wniosków świadczenia przyznano 78.695 osobom¹⁵, a 680 osobom (0,9%) odmówiono przyznania świadczeń. W 1995 r. do oddziałów ZUS wpłynęły 41.152 wnioski o przyznanie świadczeń z Funduszu (o 14,1% mniej niż w roku 1994), z których 40.611 (98,6%) zostało załatwionych pozytywnie. W wyniku rozpatrzenia wniosków z 1995 roku świadczenia przyznano 69.151 osobom, a 962 osobom (1,4%) odmówiono przyznania świadczeń. W I półroczu 1996 r. do oddziałów ZUS wpłynęło 19.266 wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu. Spośród wniosków, które wpłynęły do oddziałów ZUS w I półroczu 1996 r. pozytywnie zostało załatwionych 18.991 (98,6%), natomiast 274 (1,4%) - odmownie. Odmowy wynikały z braku ustawowych przesłanek do przyznania świadczenia.

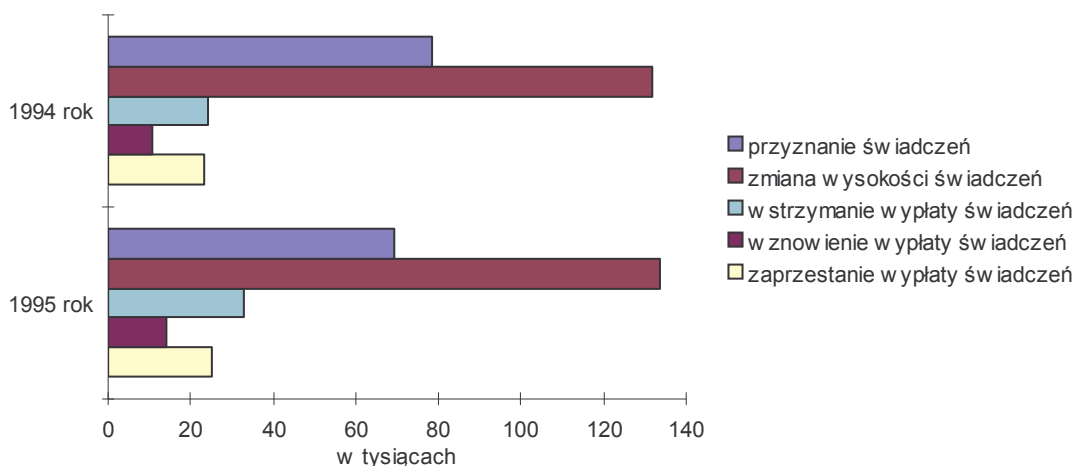
¹⁵ liczba ta jest większa od liczby wniosków, z uwagi na fakt, że część wniosków dotyczy świadczeń na rzecz więcej niż jednej osoby (np. na kilkoro dzieci, którym sąd przyznał alimenty jednym wyrokiem)

W 1994 r. oddziały ZUS, poza wydaniem decyzji o przyznaniu świadczeń dla 78.695 osób uprawnionych, wydały także decyzje zmieniające wysokość wypłacanych świadczeń dla 131.950 osób uprawnionych (głównie wskutek podwyższenia wysokości zasądzonych alimentów), decyzje o zaprzestaniu wypłaty świadczeń dla 23.242 osób uprawnionych, (przede wszystkim z powodu wygaśnięcia prawa do świadczeń wobec uzyskania pełnoletności przez uprawnionego). Ponadto w 1994 r. wydano decyzje o wstrzymaniu wypłaty świadczeń dla 24.347 osób uprawnionych (głównie z powodu nie udzielenia wyjaśnień co do okoliczności mających wpływ na wypłatę świadczeń) oraz decyzje o wznowieniu wypłaty świadczeń z funduszu dla 10.660 osób uprawnionych (wskutek ustania przyczyn wstrzymania wypłaty świadczeń). Wydane przez oddziały ZUS w 1994 r. decyzje w sprawie świadczeń z Funduszu dotyczyły 268.894 osób .

W 1995 roku wydano decyzje zmiany wysokości świadczeń dla 133.733 osób uprawnionych (wzrost o 1,4 % w odniesieniu do danych z 1994 r.) oraz dla 25.411 osób uprawnionych decyzje o zaprzestaniu wypłaty świadczeń (w porównaniu do 1994 r. nastąpił wzrost o 9,3%). Natomiast dla 32.753 osób uprawnionych wydano decyzje o wstrzymaniu wypłaty świadczeń (w porównaniu do 1994 r. nastąpił wzrost o 34,5%). Decyzje o wznowieniu wypłaty świadczeń wydano dla 13.982 osób uprawnionych (w porównaniu do 1994 r. nastąpił wzrost o 31,2%). Wydane przez oddziały ZUS w 1995 r. decyzje w sprawie świadczeń z Funduszu dotyczyły 275.030 osób.

W I półroczu 1996 r. oddziały ZUS wydały decyzje o przyznaniu świadczeń dla 31.562 osób uprawnionych, decyzje zmieniające wysokość przyznanych świadczeń dla 71.177 osób uprawnionych, decyzje o zaprzestaniu wypłaty świadczeń dla 11.633 osób uprawnionych, decyzje o wstrzymaniu wypłaty świadczeń dla 10.196 osób uprawnionych, decyzje o wznowieniu wypłaty świadczeń dla 4.732 osób uprawnionych. Wydane przez oddziały ZUS w I półroczu 1996 r. decyzje w sprawie świadczeń z Funduszu dotyczyły łącznie 129.300 osób. Dane dotyczące liczby wniosków oraz decyzji ZUS w sprawie świadczeń z Funduszu w kontrolowanym okresie zawarto w tabeli (załącznik nr 4) oraz obrazuje je poniższy diagram:

Liczba i rodzaj wydanych decyzji w sprawie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego w latach 1994 i 1995



3. Istotne ustalenia kontroli

3.1 Plan finansowy Funduszu Alimentacyjnego

W toku kontroli dokonano zestawienia planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego w wersji planowanej¹⁶ oraz jego wykonanie¹⁷ w poszczególnych latach (załącznik nr 2). Wydatki Funduszu w badanym okresie rosły od 253.248 tys. zł w 1994 roku do 346.653 tys. zł w 1995 roku (wzrost o 37 %).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w poszczególnych latach planowana dotacja z budżetu państwa dla Funduszu Alimentacyjnego była niewspółmiernie wysoka w stosunku do potrzeb. Kwoty dotacji wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły: w 1994 roku - 225,1 mln zł (wzrost o 53,4% w stosunku do kwoty z roku poprzedniego), w 1995 r. - 330 mln zł¹⁸ (wzrost o 32,0%), natomiast w 1996 r. planowana dotacja wynosiła 437 mln zł (wzrost o 32,4%).

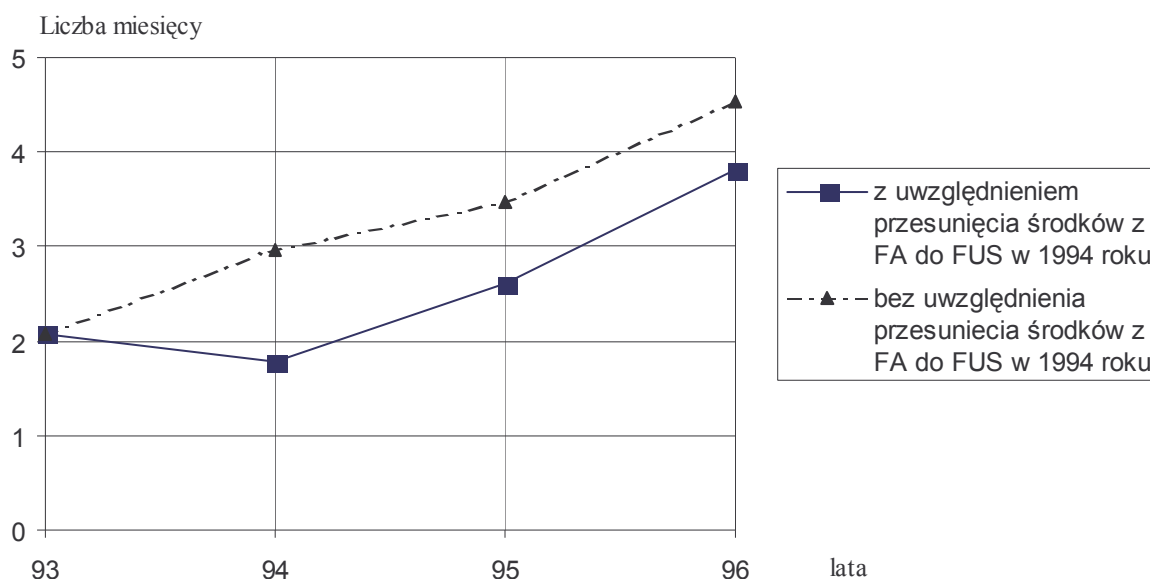
¹⁶ plan finansowy Funduszu Alimentacyjnego stanowiący załącznik do ustawy budżetowej na dany rok zawiera wielkości planowane na ten rok

¹⁷ wykonanie poszczególnych pozycji planu finansowego Funduszu Alimentacyjnego zawarte jest w corocznie sporządzanych przez ZUS sprawozdaniach z wykonania planów finansowych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Alimentacyjnego, a także w sprawozdaniach budżetowych ZUS

¹⁸ w omawianych latach wysokość przekazanej dotacji była zgodna z wielkością przyjmowaną w ustawach budżetowych

Z reguły - z wyjątkiem sytuacji w 1994 r., kiedy dokonano (w końcu roku) przesunięcia środków w kwocie 24,9 mln. zł. z Funduszu Alimentacyjnego do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - **suma wypłacanych świadczeń alimentacyjnych była niższa od otrzymanej dotacji budżetowej**. W konsekwencji takiego planowania "na wyrost", nastąpił nadmierny przyrost środków pieniężnych pozostających na koncie Funduszu w końcu roku budżetowego. I tak, w 1994 roku stan tych środków wynosił 37,7 mln. zł., co zabezpieczało wydatki Funduszu na ponad 1,5 miesiąca następnego roku. W końcu 1995 roku stan wolnych środków wynosił już 75,2 mln zł i zabezpieczał 2 miesięczne wydatki Funduszu. Natomiast w końcu 1996 roku możliwa jest nadwyżka środków pieniężnych Funduszu Alimentacyjnego zabezpieczająca wypłatę świadczeń przez ponad 3,5 miesięczny okres¹⁹. Zjawisko przyrostu środków pieniężnych Funduszu wg stanu na koniec roku ilustruje poniższy rysunek:

Czas funkcjonowania Funduszu (w miesiącach) przy wyłącznym zasilaniu go środkami z nadwyżki finansowej z poprzednich lat



3.2 Instrukcja Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 r.

W toku kontroli ustalono, że stosownie do wzoru wniosku opracowanego na podstawie § 4 Instrukcji kontrolowane oddziały ZUS nie pobierają, przed podjęciem

¹⁹ w końcu 1996 roku Prezes ZUS podjęła decyzję o przesunięciu kwoty 105,7 mln zł z Funduszu Alimentacyjnego do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co zmniejszyło stan środków pieniężnych Funduszu Alimentacyjnego pozostających na koniec roku i zmniejszyło tym samym rezerwę Funduszu na rok 1997

decyzji o przyznaniu świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, oświadczeń od osób ubiegających się o ich przyznanie, że nie zachodzą przesłanki negatywne określone w art. 6 ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym. Stanowi to naruszenie przepisu art. 8 tej ustawy, który określa oświadczenie jako jeden z warunków wydania decyzji o przyznaniu świadczenia. Z brzmienia art. 8 ustawy wynika wymóg formalny złożenia oświadczenia w przedmiocie nie istnienia okoliczności, o których mowa w art. 6 ustawy. Potwierdzeniem tego jest przepis § 6 rozporządzenia Ministrów Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Sprawiedliwości w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego²⁰, w którym mowa o „obowiązku dołączenia do wniosku oświadczenia”. Powinność złożenia oświadczenia spoczywa na osobie ubiegającej się o świadczenie z Funduszu Alimentacyjnego, a odpowiada jej obowiązek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odebrania oświadczenia.

Oświadczenia nie można utożsamiać z „Pouczeniem” zamieszczonym w stosowanym przez ZUS druku „Wniosku o przyznanie świadczeń alimentacyjnych ZUS AL - 2” (w tym wypadku z pkt. 3 „Pouczenia”) odnoszącym się do treści art. 6 ustawy, wprowadzonego § 4 Instrukcji. Wnioskodawca nie jest obowiązany do złożenia podpisu pod „Pouczeniem”, a tym samym nie wywołuje ono dla niego skutków prawnych. Jednocześnie należy zauważyć, że pkt. 2 „Pouczenia”, odnosi się do treści art. 6 ustawy tylko w wąskim zakresie tj. do zdania wstępnego w pkt. 1, wskazującego na okoliczność otrzymania pełnego utrzymania z funduszy państwowych lub społecznych.

W ocenie NIK, brak jest podstaw do uznania, że poprzez złożenie Wniosku o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego (druk ZUS AL - 2), spełniony jest obowiązek złożenia i odebrania oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ustawy. Zatem, decyzje o przyznaniu świadczeń wydane zgodnie z Instrukcją naruszają ustawę o funduszu alimentacyjnym²¹.

W § 7 Instrukcji określającym procedurę uzupełniania wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, mimo jego szczegółowego charakteru, nie wspomniano o obowiązującym (art. 64 § 2 kpa) wymogu wezwania składającego wniosek (podanie) do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że

²⁰ zobacz przypis 4

nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku (podania) bez rozpoznania. Zapis ten należy uznać za wadę Instrukcji.

Ponadto Instrukcja odwołuje się wprost do nieaktualnych norm prawnych. I tak, w § 36 Instrukcji wymieniono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 1979 r. w sprawie szczególnych uprawnień żołnierzy i osób spełniających zastępczo obowiązek służby wojskowej oraz członków ich rodzin (tj. Dz. U. z 1986 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.), które utraciło już moc prawną. Obecnie obowiązuje w tym względzie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1992 r. w sprawie szczegółowych uprawnień żołnierzy i osób spełniających zastępczo obowiązek służby wojskowej oraz członków ich rodzin (Dz. U. Nr 85, poz. 430 i z 1994 r. Nr 84, poz. 376).

Stwierdzono także, że postanowienia §§ 18, 19, 23, 27, 28, 50 i 71 Instrukcji bądź zostały błędnie zredagowane, bądź zdezaktualizowały się w związku z nowelizacją przepisów ustawy dokonanej już po jej wydaniu (30 kwietnia 1990 r.).

W wyniku kontroli stwierdzono liczne przypadki niestosowania się oddziałów ZUS do postanowień Instrukcji w zakresie częstotliwości kierowanych zapytań do komorników w sprawie przebiegu egzekucji należności Funduszu Alimentacyjnego (§§ 133 i 134 Instrukcji, opis pkt 4.4 str. 22-24). Przekazane opinie w udzielonych wyjaśnieniach w czasie postępowania kontrolnego dowodziły przeświadczenia oddziałów o nieskuteczności zawartych w Instrukcji rozwiązań organizacyjno - proceduralnych. Istniejąca sytuacja, zdaniem NIK, wskazuje na potrzebę wprowadzenia skuteczniejszych rozwiązań w zakresie egzekucji, niż stosowane dotąd okresowe zasięganie informacji u komorników.

3.3 Postępowanie oddziałów ZUS w sprawach dotyczących świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

Kontrola wykazała, że w dwóch z 21 kontrolowanych oddziałów ZUS decyzje administracyjne w sprawach dotyczących świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, wydawane były przez kierowników komórek alimentów, którzy nie posiadali upoważnień do podejmowania takich decyzji.

²¹ w wyniku postępowania pokontrolnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych wprowadził w 1997 r. nowy wzór

- *Kontrolerzy NIK przeprowadzający kontrolę w Oddziale ZUS w Radzynie Podlaskiej ustalili, że wszystkie badane decyzje podpisane zostały przez kierowniczkę Samodzielnego Referatu ds. Alimentów. Nie posiadała ona jednak formalnego upoważnienia dyrektora Oddziału do podpisywania decyzji w jego imieniu. Z jej imiennego zakresu czynności wynikało, że została ona upoważniona tylko do aprobowania decyzji w sprawach świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. W związku z ww. stanem faktycznym, w czasie trwania kontroli NIK, dyrektor Oddziału dokonała stosownych zmian w zakresie czynności kierowniczkę Referatu i upoważniła ją do podpisywania decyzji w sprawach świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.*

Kontrola NIK w części dotyczącej sprawdzenia uprawnień osób pobierających świadczenia wykazała, że w dwunastu z 21 badanych oddziałów ZUS stwierdzono przypadki wypłat świadczeń osobom, które nie posiadały do nich uprawnień. W sprawach tych utrata uprawnień nastąpiła w wyniku zmiany okoliczności faktycznych bez powiadomienia o tym ZUS. Weryfikację uprawnień do świadczeń przeprowadzono zasięgając informacji w szkołach (pobieranie nauki w trybie dziennym), kuratoriach oświaty i wychowania (ewentualne przebywanie świadczeniobiorców w placówkach opiekuńczo - wychowawczych), urzędach gmin (ewentualny zgon osoby zobowiązanej), wojewódzkich zespołach pomocy społecznej (pobieranie innej pomocy ze środków publicznych) i wojskowych komendach uzupełnień (odbywanie służby wojskowej). Wyniki tych badań przedstawiono w załączniku nr 5.

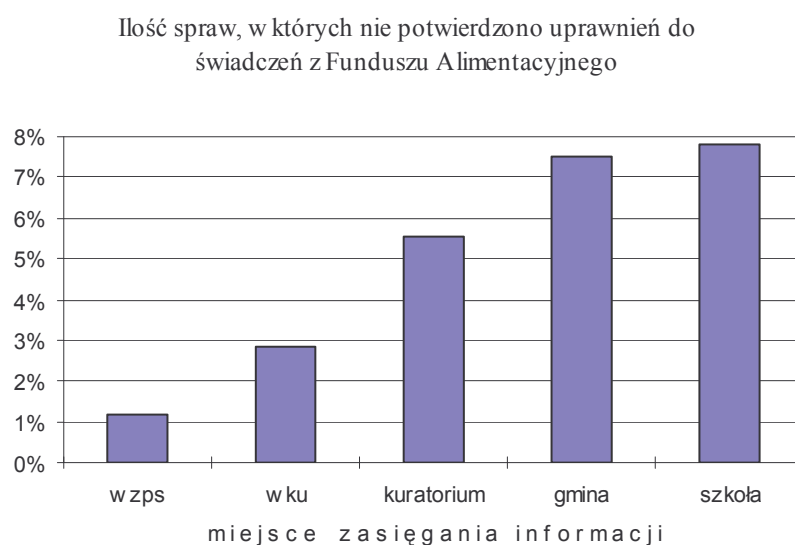
W wyniku kontroli uprawnień dokonywanej w placówkach szkolnych, brak potwierdzenia uprawnień (na 231 uzyskanych odpowiedzi) wystąpił u 18 osób (7,8 % spraw poddanych weryfikacji) - w sprawach tych wypłacane były świadczenia mimo niepobierania nauki przez uprawnionego co najmniej przez miesiąc.

Zbliżony procent niepotwierdzenia uprawnień do świadczeń wystąpił także przy badaniu spraw w gminach. Na 347 otrzymanych odpowiedzi podano informację o śmierci 26 osób zobowiązanych do alimentacji (7,5%). Powodowało to utratę przez uprawnionych uprawnień do świadczeń, natomiast ZUS z uwagi na brak informacji o zmianie okoliczności nie podejmował decyzji o zaprzestaniu wypłat.

Także kuratoria oświaty i wychowania, do których kontrolerzy NIK kierowali zapytania w sprawie ewentualnego przebywania w placówkach opiekuńczo -

wychowawczych osób faktycznie pobierających świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego, dostarczyły informacji o czasowej utracie uprawnień do świadczeń w badanym okresie przez 16 osób (5,6 % spraw, w których nadeszła odpowiedź).

Mniej niepotwierdzonych uprawnień do świadczeń stwierdzono przy zasięgnięciu informacji w wojskowych komendach uzupełnień oraz w wojewódzkich zespołach pomocy społecznej (po jednym przypadku). Graficzny obraz wyników weryfikacji uprawnień w różnego rodzaju placówkach przedstawia poniższy diagram:



Jedną z przyczyn utraty uprawnień do otrzymywania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego było ukończenie lub porzucenie nauki przez osobę pełnoletnią. Dotyczyło to osób pobierających naukę w szkołach zawodowych, średnich i wyższych.

- Oddział ZUS w Radzynie Podlaskim w sprawie Nr AL-1487 bezpodstawnie kontynuował wypłatę świadczeń dla osoby uprawnionej, mimo jej przebywania na urlopie dziekańskim.
- Oddział ZUS w Zduńskiej Woli w sprawie Nr AL-3244 bezpodstawnie wypłacał świadczenia z Funduszu w kwocie 120 zł miesięcznie od marca do września 1996 r. pomimo, że osoba uprawniona zakończyła naukę w trybie dziennym w dniu 16 lutego 1996 r.
- Oddział ZUS w Białymstoku w trzech wypadkach dokonywał bezpodstawnych wypłat świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego do sierpnia 1996 r. włącznie (zaprzesano wypłat po przeprowadzonej we wrześniu kontroli NIK), kierując się przesłanką, iż osoby te kontynuują naukę. Tymczasem z informacji zasięgniętych w szkołach przez NIK wynika, że dotychczasowi

świadczeniobiorcy ukończyli bądź porzucili naukę przed czerwcem 1996 r., co spowodowało uszczuplenie Funduszu na łączną kwotę 730 zł.

- *Oddział ZUS w Nowym Sączu kontynuował, przez szesnaście miesięcy, bezpodstawną wypłatę świadczeń z Funduszu dla osoby, która została skreślona z listy studentów, co spowodowało uszczuplenie Funduszu na kwotę 1600 zł. W trakcie trwania kontroli NIK Oddział wydał decyzję o obowiązku zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń.*
- *W Oddziale ZUS w Żyrardowie wystąpiły dwa wypadki nieuprawnionej wypłaty świadczeń z Funduszu. W jednej ze spraw kontynuowano wypłatę pomimo skreślenia uprawnionego z listy uczniów, w drugiej natomiast kontynuowano wypłatę po ukończeniu przez uprawnionego nauki w okresie dłuższym niż przewiduje to Instrukcja (Zgodnie z § 46 ust. 2 pkt 1 Instrukcji uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych kończący naukę w czerwcu otrzymują świadczenia do sierpnia włącznie). Ustalono, że nie żądano od świadczeniobiorcy oświadczenia o kontynuowaniu przez niego nauki, do czego zobowiązuje Oddział § 31 ust 1. zdanie drugie Instrukcji.*
- *Oddział ZUS w Jaśle bezpodstawnie kontynuował wypłatę świadczeń z Funduszu w sprawie AL-2112 pomimo że dotychczasowy uprawniony został skreślony z listy studentów. Wypłata bezpodstawnie pobranych świadczeń trwała przez okres dziesięciu miesięcy, co spowodowało uszczuplenie Funduszu w wysokości 650 zł.*

Oddziały ZUS dokonywały wypłat w przypadkach, gdy niepełnoletnie osoby uprawnione przebywały w ośrodkach oświatowo - wychowawczych i innych placówkach na koszt funduszków państwowych i społecznych.

- *Oddział ZUS w Rzeszowie bezpodstawnie wypłacał świadczenia z Funduszu w okresie od 1 września 1993 r. do 19 czerwca 1996 r. pomimo, że w tym czasie osoba otrzymująca to świadczenie znajdowała się na utrzymaniu Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Leżajsku (naruszenie przepisu art. 6 pkt. 1 ustawy o funduszu alimentacyjnym).*
- *Oddział ZUS w Kielcach dokonywał w okresie od lutego 1992 r. do września 1993 r. bezpodstawnych wypłat z Funduszu w sprawie AL-6484/5. W okresie tym dotychczasowy uprawniony przebywał w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Starachowicach (również naruszenie art. 6 pkt. 1 ustawy o funduszu alimentacyjnym).*

Dokonywane były wypłaty osobom, które utraciły uprawnienia w związku z podjęciem nauki w trybie wieczorowym lub zaocznym.

- *Oddział ZUS w Opatowie dokonywał nieuprawnionych wypłat świadczeń z Funduszu m.in w sprawie nr AL-1941/6, w której osoba pobierająca świadczenie kontynuowała naukę w trybie wieczorowym, w sprawie Nr AL-4052/6, w której osoba uprawniona porzuciła studia, natomiast w*

sprawach Nr AL-3394/6 i 4401/6 brak było aktualnych zaświadczeń uprawniających do pobierania świadczeń.

W jednym z badanych oddziałów stwierdzono także przypadek pobierania świadczeń po wygaśnięciu uprawnień w momencie uzyskania pełnoletności.

- *W Oddziale ZUS w Radzynie Podlaskim kontynuowano wypłatę świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego przez okres 17 miesięcy od czasu ustania uprawnień do świadczeń po uzyskaniu przez świadczeniobiorcę pełnoletności we wrześniu 1994 roku. Postanowienia § 66 Instrukcji jednoznacznie wprowadzają wymóg wystosowania pisma z żądaniem nadesłania dowodu posiadania uprawnień oraz ewentualnego wstrzymania wypłaty świadczenia. Nadpłatę z tego tytułu wynoszącą 850 zł. zaliczono jako należność od świadczeniobiorcy. Oddział ZUS nie ustalił, kto ponosi odpowiedzialność za zaistniałą sytuację.*

W toku kontroli stwierdzono wady decyzji powodujące daleko idące konsekwencje związane z niemożnością dochodzenia zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń.

- *W jednej ze spraw prowadzonych przez Oddział ZUS w Chorzowie stwierdzono, że alimenty na rzecz uprawnionego zostały zasądzone wyrokiem z dnia 20 stycznia 1993 r. do rąk matki. W dniu wydania tego wyroku uprawniony był małoletni, stąd zasądzenie alimentów płatnych do rąk przedstawiciela ustawowego było prawidłowe.*

Pomimo, że w dniu 18 marca 1993 r. uprawniony uzyskał pełnoletność (art. 10 § 1 kc) i nabył pełną zdolność do czynności prawnych (art. 11 kc), w dniu 2 czerwca 1993 r. wniosek o przyznanie świadczeń z Funduszu złożyła matka uprawnionego. W dniu 4 czerwca 1993 r. zapadła decyzja ZUS o przyznaniu świadczeń, przy czym adresatem decyzji była matka uprawnionego. W decyzji ZUS przyznającej świadczenia potraktowano uprawnionego jako nadal małoletniego i konsekwentnie matkę uprawnionego pouczone o wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszu alimentacyjnym, konieczności bezzwłocznego zawiadomienia ZUS o każdej zmianie okoliczności mających wpływ na wypłatę świadczeń z Funduszu.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 1993 r. Sąd Wojewódzki - jako rewizyjny - obniżył alimenty. Odpis tego wyroku doręczono uprawnionemu w dniu 10 grudnia 1993 r.

Uprawniony powiadomił ZUS o obniżeniu alimentów dopiero w dniu 5 stycznia 1996 r. Oddział ZUS 30 stycznia 1996 r. wydał decyzję o zmniejszeniu wysokości świadczeń, a 5 lutego 1996 r. - decyzję o obowiązku zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń za 35 miesięcy. Na skutek odwołania uprawnionego do Sądu Wojewódzkiego w Katowicach, Sąd zmienił zaskarżoną decyzję i zwolnił odwołującego się od obowiązku zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń. W uzasadnieniu sąd uznał, iż odwołujący się nie był pouczone o treści przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o

funduszu alimentacyjnym. Osobą pouczoną o tym obowiązku była tylko matka uprawnionego, która zmarła 10 marca 1995 r., a nie sam uprawniony, mimo że w dniu wydania decyzji administracyjnej z dnia 4 czerwca 1993 r., był pełnoletni i on powinien być adresatem decyzji (stroną postępowania administracyjnego) oraz pouczenia. Wadliwość decyzji z dnia 4 czerwca 1993 r., o jakiej mowa, wywołała skutki prawne określone w powołanym wyżej wyroku Sądu Wojewódzkiego.

We wszystkich z badanych spraw prawidłowo naliczano i wliczano w ciężar kosztów dłużnika, kwoty stanowiące należności ZUS z tytułu obsługi Funduszu w wysokości 5% kwot wypłaconych świadczeniobiorcy.

3.4 Egzekucja należności Funduszu Alimentacyjnego

Efektywność egzekucji w badanym okresie generalnie wzrastała. Średnia wartość wskaźnika ściągальności należności funduszu²² w badanych oddziałach wzrosła od poziomu 12,9 % w pierwszym kwartale 1994 roku do 19,6 % w pierwszym oraz 19,3% w drugim kwartale 1996 roku.

Wskaźnik skuteczności egzekucji należności w badanych oddziałach ZUS zawarto w tabeli (załącznik nr 6). Z danych tych wynika, że największy przyrost wskaźnika skuteczności egzekucji w badanym okresie (lata 1994 - 1996) zanotowano w Oddziale w Radzynie Podlaskim (wzrost o 121 %), najmniejszy zaś w Oddziale ZUS w Zduńskiej Woli - tylko o 18 %.

Średni wskaźnik skuteczności egzekucji należności w poszczególnych oddziałach ZUS kształtował się w granicach od 12,2 % (Oddział w Białymstoku) do 22,4 % (Oddział w Nowym Sączu). Najniższy wskaźnik (8 %) stwierdzono w Oddziale w Radzynie Podlaskim w pierwszym kwartale 1994 roku, natomiast najwyższy (26,2 %) w Gorzowie Wlkp. w czwartym kwartale 1995 roku.

W toku kontroli stwierdzono niezadowolające współdziałanie pracowników ZUS z komornikami sądowymi prowadzącymi egzekucję. Postępowanie oddziałów w tym zakresie ograniczało się głównie do pobieżnej analizy wpływów i kierowaniu zapytań do komorników o aktualny przebieg egzekucji.

Najczęściej zapytania stosował Oddział ZUS w Kielcach (średnio 2,5 razy w ciągu roku), zwracając się około cztery (4,18) razy w każdej sprawie. W przypadku

²² zdefiniowany jako iloraz kwot wyegzekwowanych i kwot wypłaconych, wyrażony w procentach

Oddziałów ZUS w Nowym Sączu i Zduńskiej Woli kontrolerzy NIK nie stwierdzili w ogóle faktów kierowania zapytań do komorników w badanych sprawach alimentacyjnych.

W jednym przypadku, przy realizacji tytułów wykonawczych, odnotowano brak właściwego współdziałania komórek organizacyjnych ZUS w ramach struktury tego samego oddziału.

- *W jednej ze spraw prowadzonych przez Wydział Alimentów Oddziału ZUS w Gdańsku, osoba zobowiązana do alimentacji pobierała rentę inwalidzką, z której prowadzono egzekucję należności Funduszu za pośrednictwem komornika. Potrąceń z renty na poczet zadłużenia dokonywał Wydział Ruchu Emerytur i Rent Oddziału ZUS w Gdańsku, Inspektorat Śródmieście. W toku kontroli ustalono, że w miesiącu lutym 1996 r. dokonano potrącenia w niewłaściwej wysokości (8,39 zł zamiast 63,55 zł.), a począwszy od marca 1996 r., do czasu kontroli, zaprzestano w ogóle dokonywania potrąceń.*

Kontroler NIK wskazał na fakt, że Instrukcja przewiduje przeprowadzanie okresowej analizy stopnia realizacji należności Funduszu Alimentacyjnego raz na kwartał (w miesiącu następującym po upływie każdego kwartału). Zgodnie z wynikami kontroli NIK taka kwartalna analiza realizacji należności była przeprowadzana. Mimo tego, analizy przeprowadzone w kwietniu oraz w lipcu 1996 roku nie doprowadziły do wykrycia błędu oraz dokonania korekty wysokości wypłacanej przez Inspektorat renty.

Przepisy §§ 133 i 134 Instrukcji wymagają aby informacje o przebiegu egzekucji uzyskiwane były od komornika nie rzadziej niż raz na pół roku. Gdy stwierdzony zostanie nieuzasadniony brak wpłat od dłużnika, informacji należy zasięgać co 3 miesiące. W toku kontroli stwierdzono (w 14 oddziałach ZUS) odstępstwo od stosowania tych wymogów.

- *Kontrola prowadzona w I Oddziale ZUS w Warszawie ujawniła, że Oddział ma niższy wskaźnik skuteczności egzekucji należności od przeciętnej krajowej. Ustalono, że w 1994 roku I Oddział ZUS w Warszawie nie zasięgał w ogóle jakichkolwiek informacji o podjętych przez komornika czynnościach egzekucyjnych w sprawach o należności Funduszu Alimentacyjnego. Zasięganie informacji od komorników podjęto ponownie dopiero w roku 1995.*

Odnotowano także stosowanie szczególnych środków w celu zwiększenia skuteczności egzekucji.

- *Oddział ZUS w Jasle, jako jedyny z kontrolowanych oddziałów ZUS, masowo kierował doniesienia do Prokuratury o popełnieniu przestępstwa z art. 186 kk przez zobowiązanych uchylających się od obowiązku alimentacyjnego. Na 51 badanych przez kontrolerów NIK spraw, w 36 kierowane były takie doniesienia.*

3.5 Realizacja funkcji kontrolnych Centrali ZUS w oddziałach ZUS w zakresie obsługi Funduszu Alimentacyjnego

Zgodnie z § 8 pkt 1 regulaminu Organizacyjnego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nadzór nad realizacją zadań w oddziałach ZUS sprawuje Centrala ZUS. W przedmiotowym zakresie szczególną rolę pełni Departament Dochodów i Rozliczeń (zwany dalej DDiR) oraz Biuro Kontroli (BK). W kompetencji DDiR znajduje się między innymi nadzór i kontrola decyzji dotyczących przyznawania i wypłaty świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. W ramach nadzoru merytorycznego, w okresie objętym kontrolą NIK (od 1 stycznia 1994 roku do 30 czerwca 1996 roku), DDiR przeprowadził 34 kontrole w 21 oddziałach ZUS. W ramach tych kontroli poddawano analizie sprawozdania komórek alimentacyjnych ZUS. Analizy te obejmowały m.in. kwestie "prawidłowości ewidencjonowania wniosków o przyznanie świadczeń, terminowości ich załatwiania, prawidłowości wypłat świadczeń w przypadkach wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego oraz prawidłowości dochodzenia należności Funduszu,,.

W wyniku kontroli własnych DDiR stwierdził jedynie uchybienia dotyczące nieterminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

Zbliżone rezultaty kontroli w oddziałach terenowych uzyskało Biuro Kontroli Centrali ZUS. W wymienionym okresie Biuro przeprowadziło kontrole w 29 oddziałach, po 12 kontroli w latach 1994 i 1995 oraz 5 kontroli w I. półroczu 1996 r. Obejmowały one następującą tematykę: "prowadzenie urządzeń ewidencyjnych, terminowość wypłat świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, przeprowadzanie weryfikacji uprawnień do świadczeń, dochodzenie należności Funduszu oraz organizację pracy komórek alimentów,,. Wynikiem tych kontroli, było stwierdzenie nieprawidłowości w 6 oddziałach ZUS. Dotyczyły one niedotrzymania 10 dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku o przyznanie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego. Innych nieprawidłowości BK nie stwierdziło.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W trakcie kontroli przekazywano, w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK kierownikom kontrolowanych jednostek informacje wskazujące na nieprawidłowości w ich działaniu. I tak dla przykładu dyrektorzy dwóch oddziałów, w których stwierdzono nieprawidłowości jeszcze w trakcie kontroli podjęli decyzje w sprawie wydania podległym sobie pracownikom upoważnień do wydawania w ich imieniu decyzji administracyjnych w sprawie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

Osobom kierującym kontrolowanymi jednostkami przekazano protokoły kontroli przedstawiające wyniki przeprowadzonych kontroli zawierające opis stanu faktycznego działalności kontrolowanej (art. 53 ustawy o NIK). Do złożonych protokołów nie wniesiono zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 58 ustawy o NIK, w siedmiu z badanych oddziałów ZUS, odbyły się narady pokontrolne z udziałem ekip kontrolujących oraz pracowników i członków kierownictwa oddziału, na których dokonano omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wynikających z ustaleń kontroli wniosków.

Po zakończeniu kontroli w Centrali ZUS skierowano do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wystąpienia pokontrolne. Zawierały one następujące wnioski:

- ograniczenie planowanej dotacji do wysokości uzasadnionej potrzebami i właściwym poziomem realizacji zadań Funduszu,
- podjęcie bardziej zdecydowanego działania wobec komorników sądowych, wykorzystując uprawnienia wierzyciela wynikające z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego,
- dokonanie zmiany kwestionowanych postanowień Instrukcji i dostosowanie ich do obowiązującego stanu prawnego, a także usunięcie zapisów stanowiących interpretację norm ustawowych,
- rozważenie przeniesienia uprawnień do interpretacji przepisów ustawowych na szczebel Prezesa ZUS, poprzez zmianę postanowień regulaminu organizacyjnego

ZUS oraz regulaminu organizacyjnego Departamentu Dochodów i Rozliczeń ZUS,

- przedstawienie stanowiska w sprawie nowego kształtu ustawy o funduszu alimentacyjnym, ewentualnej zmiany dysponenta Funduszu, a nawet, w świetle prowadzonych prac nad reformą ubezpieczeń społecznych, rozważenia celowości zniesienia Funduszu i włączenia udzielanych z niego świadczeń do systemu świadczeń na rzecz rodziny udzielanych za pośrednictwem istniejącego systemu pomocy społecznej.

Ostatni z wymienionych wniosków był przedmiotem wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Wyniki kontroli w poszczególnych oddziałach ZUS przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów oddziałów. Do przekazanych wystąpień zastrzeżeń nie złożono. Wnioski pokontrolne w nich zawarte dotyczyły w szczególności:

- wydania decyzji wstrzymania i zaprzestania wypłaty świadczeń osobom, które utraciły uprawnienia do ich otrzymywania,
- podjęcia działań zmierzających do dokonania weryfikacji uprawnień zgodnie z postanowieniami Instrukcji,
- stosowania się do postanowień Instrukcji odnośnie zakresu i częstotliwości kierowania zapytań do komorników sądowych dotyczących prowadzonych postępowań egzekucyjnych,
- usprawnienia współpracy między komórkami alimentów i komórkami rent i emerytur w celu zapewnienia właściwej realizacji sądowych tytułów egzekucyjnych w sprawach, w których ZUS jest tzw. dłużnikiem egzekwowanym (przedmiotem egzekucji jest świadczenie emerytalne lub rentowe pobierane przez dłużnika),
- zapewnienie warunków umożliwiających pełną realizację przez komórki alimentów wymaganej Instrukcją procedury w sprawach świadczeń z Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli otrzymała odpowiedzi dotyczące realizacji i wykorzystania wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych z Centrali ZUS oraz ze wszystkich oddziałów ZUS objętych kontrolą.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne do Centrali ZUS Prezes ZUS ustosunkowała się do wszystkich uwag i wniosków w nim zawartych, informując NIK m.in., że:

1. Uwagi krytyczne i wnioski NIK służyć będą do usprawnienia wykonywania zadań ZUS w zakresie obsługi Funduszu Alimentacyjnego.

2. Planowanie wydatków na świadczenia pieniężne z Funduszu Alimentacyjnego jest (zdaniem Prezesa ZUS) bardzo utrudnione ze względu na duże wahania liczby osób korzystających ze świadczeń oraz wysokości świadczeń, w wyniku m.in. zmiany wysokości zasądzonych alimentów. Planowanie na rok następny odbywa się w połowie roku poprzedzającego, a jedynym źródłem informacji planistycznej jest bieżąca sprawozdawczość statystyczna ZUS dotycząca liczby nowo przyznawanych i bieżąco płatnych świadczeń. W związku z tym miesięczna rezerwa środków stanowi niezbędne minimum. W okresie objętym kontrolą NIK faktyczny stan środków pieniężnych zabezpieczał wypłatę świadczeń na okres 1,5 do 2 miesięcy, co przy ograniczonej bazie informacji, stanowiących podstawę szacunku wydatków na świadczenia, nie wydaje się zawyżony. ZUS dołoży jednak wszelkich starań, aby odchylenia wielkości planowanych w stosunku do wykonania ograniczyć do minimum.

3. ZUS podzielił pogląd NIK, iż sprawa egzekucji należności Funduszu Alimentacyjnego powinna być nadal przedmiotem szczególnej uwagi ZUS. Jednak ZUS nie posiada w tej kwestii żadnych umocowań prawnych do podejmowania wobec komorników sądowych bardziej zdecydowanych działań.

4. ZUS podzielił także uwagę NIK, że Instrukcja Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 roku określająca postępowanie w sprawach należących do właściwości komórek alimentów w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wymaga aktualizacji. Dotychczas obowiązująca instrukcja zostanie poddana szczegółowej analizie w związku z mającą nastąpić w 1997 roku istotną nowelizacją ustawy o funduszu alimentacyjnym. Termin wydania nowej instrukcji będzie uzależniony od nowelizacji

ustawy. Ponadto na 1997 r. opracowano już nowy druk wniosku o przyznanie świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

5. Z dniem 1 stycznia 1997 roku wprowadzono nowy regulamin Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W związku z tym wszyscy dyrektorzy biur i departamentów zostali zobowiązani do dostosowania regulaminów tych komórek do regulaminu ZUS w I kwartale 1997 roku.

6. ZUS podzielił pogląd NIK, że świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego powinny być włączone do systemu świadczeń socjalnych na rzecz rodziny.

W ostatniej z wymienionych kwestii nieco inne stanowisko zajął w swej odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Stwierdził on bowiem, iż obecnie brak jest możliwości przekazania obsługi świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego systemowi pomocy społecznej. Powinno być to jednak rozważone w drugiej fazie prac związanych z reformowaniem całej sfery zabezpieczenia społecznego, w szczególności w toku reformy systemu finansowania pomocy społecznej. Uzasadniając tę tezę Minister podał, że:

- obecnie zadania związane z gospodarowaniem Funduszem Alimentacyjnym realizowane są prawidłowo,

- w momencie obejmowania Funduszu ZUS otrzymał odpowiednią ilość etatów oraz środki na jego obsługę,

- przekazanie obsługi Funduszu systemowi pomocy społecznej wiązałoby się z dodatkowymi znacznymi nakładami finansowymi z budżetu Państwa na przygotowanie odpowiedniej infrastruktury, kadry, nadzoru, procedury egzekucyjnej itp.,

- rządowy program reformy ubezpieczeń społecznych przewiduje m.in. zwrot kosztów poniesionych przez ZUS z tytułu realizacji zadań zleconych, nie należących do jego zakresu działania - na zasadach określonych w przepisach lub umowach zawieranych z jednostką zlecającą.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika że, oddziały ZUS w celu realizacji przekazanych wniosków i uwag podjęły następujące działania:

1. Oddziały ZUS, w których kontrola NIK ujawniła nieprawidłowości, zobowiązały się do podjęcia działań w celu ich eliminacji. I tak dwa oddziały ZUS (w Zielonej Górze i w Zduńskiej Woli) przystąpiły do usprawnienia i dostosowania do swoich potrzeb użytkowanych programów komputerowych, pięć oddziałów ZUS (w Chełmie, Opatowie, Żyrardowie, Zduńskiej Woli i Białymstoku) podjęło działania w celu uzyskania zwrotu bezpodstawnie pobranych świadczeń z Funduszu. W oddziałach, w których stwierdzono niepoprawne stosowanie instytucji zaprzestania i wstrzymania wypłacanych z Funduszu świadczeń, zobowiązano się do wyeliminowania uchybień w ich stosowaniu. W oddziałach, w których stwierdzono w wydawanych decyzjach brak lub błędne ich uzasadnienia, zobowiązano się do niepopelniania takich uchybień w przyszłości.
2. Oddziały zobowiązały się stosować zasadę polegającą na bieżącej analizie kont czynnych i wskazywaniu rewirów komorniczych o najniższym wskaźniku skuteczności egzekucji, co umożliwi skuteczniejszy nadzór nad egzekucją należności Funduszu. Wprowadzona procedura zakłada ponadto informowanie komorników o wszelkich okolicznościach znanych ZUS, mających wpływ na skuteczność egzekucji, a także informowanie prezesów sądów wojewódzkich o efektach współpracy z komornikami.
3. Oddziały ZUS zobowiązały się do weryfikacji posiadanych przez wierzycieli Funduszu uprawnień do świadczeń. Wnioski tego rodzaju podjęło się realizować większość Oddziałów.
4. Oddziały ZUS zobowiązały się doprowadzić do właściwej współpracy i wzajemnej wymiany informacji pomiędzy swoimi jednostkami organizacyjnymi, tj. komórkami alimentacyjnymi (wydziały, samodzielne referaty) a wydziałami emerytalno - rentowymi.

W wyniku badania prawidłowości wydanych decyzji administracyjnych oraz uprawnień osób pobierających świadczenia stwierdzono uszczuplenia ogółem w kwocie 22 656 zł., w tym 10 522 zł. wynosiły uszczuplenia Funduszu Alimentacyjnego. Do momentu sporządzenia niniejszej informacji odzyskano kwotę 1 748 zł. stanowiącą należność Funduszu Alimentacyjnego.

Warszawa, dnia marca 1997 r.

Dyrektor
Departamentu Pracy i Spraw Socjalnych

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Falski

Piotr Kownacki
Warszawa, dnia marca 1997 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

z up. P. Kownacki

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 14 maja 1997 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna ZUS	Jednostka organizacyjna NIK
1	Centrala ZUS	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
2	Oddział ZUS w Białymstoku	Delegatura NIK w Białymstoku
3	Oddział ZUS w Chełmie	Delegatura NIK w Lublinie
4	Oddział ZUS w Chorzowie	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
5	Oddział ZUS w Gdańsku	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
6	Oddział ZUS w Gorzowie Wielkopolskim	Delegatura NIK w Szczecinie
7	Oddział ZUS w Jaśle	Delegatura NIK w Rzeszowie
8	Oddział ZUS w Kielcach	Delegatura NIK w Kielcach
9	Oddział ZUS w Nowym Sączu	Delegatura NIK w Krakowie
10	Oddział ZUS w Opatowie	Delegatura NIK w Kielcach
11	Oddział ZUS w Olsztynie	Delegatura NIK w Olsztynie
12	Oddział ZUS w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
13	Oddział ZUS w Radzynie Podlaskim	Delegatura NIK w Lublinie
14	Oddział ZUS w Rzeszowie	Delegatura NIK w Rzeszowie
15	Oddział ZUS w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
16	Oddział ZUS w Wałbrzychu	Delegatura NIK we Wrocławiu
17	I Oddział ZUS w Warszawie (kontrola rozpoznawcza)	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
18	II Oddział ZUS w Warszawie	Departament Pracy i Spraw Socjalnych
19	Oddział ZUS we Włocławku	Delegatura NIK w Bydgoszczy
20	Oddział ZUS w Zduńskiej Woli	Delegatura NIK w Łodzi
21	Oddział ZUS w Zielonej Górze	Delegatura NIK w Zielonej Górze
22	Oddział ZUS w Żyrardowie	Delegatura NIK w Łodzi

Zestawienie planów finansowych Funduszu Alimentacyjnego (planowanie i wykonanie) w kontrolowanym okresie

(tys. zł.)

Poz.	Treść	wykon.	1994			19 95		1996 połowa 96	
		1993	plan	pl po zm.	wykon.	plan	wykon.	plan	wykon.
1	2	3	4	5	6	7	9	10	11
I.	Stan środków na początek roku	141.138	294.834	295.297	295.297	507.493	505.370	786.062	812.402
	w tym								
1	- środki pieniężne	15.829	26.731	29.317	29.317	23.810	37.733	31.430	75.171
	- należności	125.620	268.403	266.116	266.116	483.783	467.801	754.807	737.456
	- zobowiązania	-311	-300	-136	-136	-100	-164	-175	-225
II.	Dochody	323.766	512.034	467.676	463.321	700.289	653.685	909.488	314.857
1	Dotacja z budżetu	163.000	250.000	225.100	225.100	330.000	330.000	437.000	120.800
2	Dochody własne /przypis/	160.766	262.034	242.576	238.221	370.289	323.685	472.488	194.057
	w tym								
	- wpływy ściągnięte od zobowiąz.	20.538	27.300	32.000	33.567	45.330	53.394	71.427	36.125
III.	Wydatki	169.607	280.255	255.624	253.248	390.184	346.653	501.557	211.083
1	Transfery na rzecz ludności	153.615	248.645	229.404	228.587	351.404	311.685	446.420	188.589
	w tym								
	Świadczenia alimentacyjne	153.611	248.640	229.400	228.583	351.400	311.684	446.420	188.589
2	Wydatki bieżące	15.992	31.610	26.220	24.661	38.780	34.968	55.137	22.494
IV.	Stan środków na koniec roku	295.297	526.613	507.349	505.370	817.598	812.402	1.193.993	916.176
1	- środki pieniężne	29.317	24.740	32.311	37.733	10.775	75.171	42.079	22.948
	- należności	266.116	502.173	475.138	467.801	806.923	737.456	1.152.101	893.583
	- zobowiązania	-136	-300	-100	-164	-100	-225	-187	-355

Porównanie przeciętnego wynagrodzenia oraz podstawowych świadczeń społecznych z maksymalnym i przeciętnym świadczeniem z Funduszu Alimentacyjnego

(zł)

	94 r.	95 r.	m-c VI 96
przeciętne wynagrodzenie	525,02	702,62	855,35
przeciętna emerytura	387,65	511,69	592,99
przeciętna renta rodzinna	325,82	433,44	502,00
przeciętna renta inwalidzka	277,39	363,26	414,80
przeciętna emerytura rolnicza	225,11	298,89	343,99
minimalne wynagrodzenie	215,00	285,00	350,00
maksymalna wysokość miesięcznego świadczenia z FA	164,58	215,15	252,87
przeciętna wysokość miesięcznego świadczenia z FA	57,96	72,33	84,02

Liczba osób uprawnionych oraz liczba i rodzaj podjętych decyzji w/s świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego w badanym okresie

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba osób (decyzji) w okresie		
		1994 r.	1995 r.	I półrocze 1996
1.	Łączna liczba świadczeniobiorców ²³	323.920	348.119	362.561
2.	Liczba wniosków o nowe świadczenia ²⁴			
	a) złożonych	47.918	41.152	19.266
	b) rozpatrzonych pozytywnie	47.401	40.611	18.991
3.	Liczba podjętych decyzji			
	a) przyznania świadczenia	78.695	69.151	31.562
	b) zmiany wysokości świadczeń	131.950	133.733	71.177
	c) zaprzestania wypłaty świadczeń	23.242	25.411	11.633
	d) wstrzymania wypłaty świadczeń	24.347	32.753	10.196
	e) wznowienia wypłaty świadczeń	10.660	13.982	4.732

²³ na koniec okresu

²⁴ wniosek może dotyczyć kilku osób

**Wyniki weryfikacji uprawnień do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego w
badanych oddziałach ZUS**

Źródło uzyskanych informacji przez NIK	liczba wysłanych zapytań	liczba otrzymanych odpowiedzi	Potwierdzenie uprawnień	
			tak	nie
Kuratorium (ewentualne przebywanie świadczeniobiorcy w ośrodku opiekuńczo - wychowawczym)	293	288	272	16 (5.6%)
Szkoła (potwierdzenie pobierania nauki w trybie dziennym)	241	231	213	18 (7.8%)
Woj. Zesp. Pomocy Społ. (ewentualne korzystanie z pomocy społecznej)	86	86	85	1 (1.2%)
Gmina (ewentualna śmierć osoby zobowiązanej do alimentacji)	357	347	321	26 (7.5%)
Wojskowa Komenda Uzupeł. (ewentualne odbywanie przez świadczeniobiorcę służby wojskowej)	35	35	34	1 (2.9%)

Wykaz podstawowych aktów prawnych obowiązujących dla kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o funduszu alimentacyjnym. (jednolity tekst Dz.U. z 1991 r., Nr 45, poz. 200)
2. Rozporządzenie Ministrów Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Sprawiedliwości z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie świadczeń z funduszu alimentacyjnego.(Dz. U. Nr 49, poz. 308)
3. Rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie wysokości opłat na pokrycie kosztów związanych z działalnością funduszu alimentacyjnego.(Dz. U. Nr 49, poz. 309)
4. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 ze zmianami)
5. Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137 ze zmianami)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1987 r. w sprawie rad nadzorczych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. (jednolity tekst Dz. U. z 1989 r. Nr 53, poz. 319)
7. Instrukcja Nr 3 Prezesa ZUS z dnia 30 kwietnia 1990 r. określająca postępowanie w sprawach należących do właściwości komórek alimentów w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (nie publikowana)
8. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. (jednolity tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, ze zmianami)
9. Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 209)
10. Ustawa budżetowa na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 Nr 27, poz. 141)
11. Ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 87)
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst Dz. U. Nr 9, poz. 26 ze zmianami)
13. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zmianami)
14. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz. U. Nr 10, poz. 52, ze zmianami)

15. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. (Jednolity tekst Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161, ze zmianami)
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wysokości kwot emerytur i rent wolnych od potrąceń i egzekucji. (Dz. U. Nr 8, poz. 45)
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1986 r. Nr 1, poz. 4, z 1989 r., Nr 49, poz. 273, z 1990 r. Nr 47, poz. 281 i z 1991 r. Nr 81, poz. 354). Obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie z dnia 23 grudnia 1996 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie kosztów upomnienia oraz przypadków, w których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz. U. Nr 81, poz. 354, zm. z 1994 r. Nr 86, poz. 401)
19. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 28 października 1991 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (M. P. Nr 38, poz. 272, zm. M.P. z 1994 r. Nr 58, poz. 495)
20. Zarządzenie nr 3 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 29 stycznia 1990 r. - regulamin organizacyjny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (nie publikowane, ze zm.)
21. Zarządzenie nr 1 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 stycznia 1995 r. w sprawie informacji statystycznych (nie publikowane)
22. Zarządzenie nr 2 Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 stycznia 1996 r. w sprawie informacji statystycznych (nie publikowane)
23. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 lutego 1994 r. w sprawie rodzajów, organizacji i zasad działania publicznych placówek opiekuńczo - wychowawczych i resocjalizacyjnych (Dz. U. Nr 41, poz. 156)

ROZDZIELNIK

informacji o wynikach kontroli gospodarowania Funduszem Alimentacyjnym w latach 1994 - 1995 oraz I półroczem 1996 r.

Na podpis Prezesa NIK:

- | | | |
|----|---|---------|
| 1. | Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej
<i>Pan Aleksander Kwaśniewski</i> | 1 egz. |
| 2. | Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej
<i>Pan Józef Zych</i> | 10 egz. |
| 3. | Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej
<i>Pan Adam Struzik</i> | 1 egz. |
| 4. | Prezes Rady Ministrów
<i>Pan Włodzimierz Cimoszewicz</i> | 1 egz. |
| 5. | Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów
<i>Pan Marek Belka</i> | 1 egz. |

Na podpis Wiceprezesa NIK:

- | | | |
|-----|--|--------|
| 6. | Minister Pracy i Polityki Socjalnej
<i>Pan Tadeusz Zieliński</i> | 1 egz. |
| 7. | Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej
Sejmu RP
<i>Pan Bogdan Krysiwicz</i> | 1 egz. |
| 8. | Przewodniczący Komisji Polityki
Społecznej i Zdrowia Senatu RP
<i>Pan Mieczysław Wyględowski</i> | 1 egz. |
| 9. | Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
<i>Pani Anna Bańkowska</i> | 1 egz. |
| 10. | Przewodniczący Naczelnej Rady Nadzorczej
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych | |

<i>Pan Alfred Owoc</i>	1 egz.
Na podpis Dyrektora Departamentu:	
11. Komisja Polityki Społecznej Sejmu RP	40 egz.
12. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP <i>Pan Wojciech Popkowski</i>	20 egz.
13. Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP <i>Pan Tomasz Skwarek</i>	1 egz.
14. Dyrektorzy oddziałów ZUS (wszyscy)	55 egz.
15. Biblioteka Sejmowa	1 egz.
16. Wiceprezesi NIK (wszyscy)	4 egz.
17. Dyrektor Generalny NIK	1 egz.
18. Rzecznik Prasowy NIK	30 egz.
19. Departamenty NIK	16 egz.
20. Delegatury NIK (wszystkie)	17 egz.
21. Członkowie Kolegium NIK	8 egz.
22. Departament Pracy i Spraw Socjalnych	15 egz.