



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi



RPW/305826/2021 P
Data: 2021-12-20

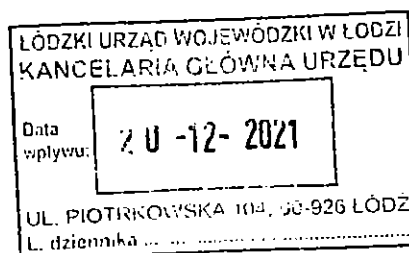
LLO.410.017.01.2021

Pan
Tobiasz Adam BOCHEŃSKI
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104, Łódź 90-296

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 3 grudnia 2021 r.

P/21/087 – Świadczenie wychowawcze przyznawane w ramach unijnej koordynacji systemów
zabezpieczenia społecznego.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
ilo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź, zwany dalej także „ŁUW” lub „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tobiasz Adam Bocheński, Wojewoda Łódzki, od dnia 25 listopada 2019 r. do chwili obecnej.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie zadań wojewody z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.2. Wypełnianie obowiązków przez wojewodów w zakresie rozpatrywania wniosków oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym decyzji, dotyczących świadczenia wychowawczego 500 plus.3. Podejmowanie przez wojewodów działań w związku z pełnieniem przez nich funkcji wierzyciela należności pieniężnych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.4. Nadzór i monitorowanie zadania związanego z realizacją świadczeń wychowawczych przez organy właściwe.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 – 2021 (do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i wykraczających poza ten okres)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/101/2021 z 19 maja 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi nie był w pełni przygotowany do przejęcia z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego dużej liczba nierozpatrzonych spraw z zakresu świadczeń wychowawczych, w których zastosowanie miały przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Podejmowane w latach 2018 – 2020 działania Wojewody Łódzkiego w zakresie dostosowania struktury organizacyjnej i organizacji pracy w ŁUW okazały się skuteczne i umożliwiły rozpatrzenie do końca 2020 r. zaległych postępowań przejętych od Marszałka Województwa, jak również rozpoznawanie wniosków bieżących wpływających do Urzędu w tym okresie. Działania te koncentrowały się na zapewnieniu stanu kadrowego Oddziału ds. koordynacji świadczeń rodzinnych, który umożliwiłby rzetelną i pełną realizację zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. W Urzędzie zapewniono podnoszenie kwalifikacji pracowników ww. Oddziału poprzez ich udział w szkoleniach, których zakres dotyczył zagadnień związanych z realizacją zadań dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Wojewoda wydatkował otrzymane środki, przeznaczone na realizację ww. zadań w sposób celowy.

W Urzędzie w sposób prawidłowy ustalano czy w danej sprawie o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Prawidłowo ustalano również pierwszeństwo państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego. Analiza 30 postępowań dotyczących ustalenia prawa do przedmiotowego świadczenia oraz 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji tymczasowych wykazała, że w połowie tych spraw dopuszczono się zwłoki w podejmowaniu czynności postępowania, nie informując jednocześnie strony o przyczynach jej powstania wraz ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

W decyzjach w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń prawidłowo ustalano okresy za które pobrano te świadczenia oraz kwoty zaległości, w tym poprawnie naliczane odsetki za zwłokę. Rzetelnie współpracowano z organami właściwymi w szczególności w zakresie potrącenia należności z aktualnie wypłacanych świadczeń i zasiłków. W przypadku takiej możliwości występowano do instytucji zagranicznych o odzyskanie nienależnie pobranych świadczeń. Przed wystawieniem tytułów wykonawczych odstąpiono od obowiązku wysłania do dłużników upomnień wzywających do wykonania obowiązku orzeczonego decyzjami. Postępowania w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia prowadzone były na bieżąco, z wyjątkiem pięciu z 30 badanych, w tym czterech, w trakcie których dopuszczono się zwłoki w wystawieniu tytułu wykonawczego oraz jednego, w którym w sposób długotrwały nie podejmowano kolejnych czynności. Prowadzona w Urzędzie ewidencja umożliwiała ustalenie na dany dzień stanu zadłużenia zobowiązanego z tytułu nienależnie pobranego świadczenia. Ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń udzielano na podstawie kompletnych wniosków, w sytuacji wystąpienia szczególnie uzasadnionych okoliczności dotyczących wnioskodawców i ich rodzin. Decyzje w tym zakresie były wydawane bezzwłocznie, z wyjątkiem jednego postępowania, w trakcie którego w sposób nieuzasadniony dopuszczono się zwłoki w podejmowaniu kolejnej czynności postępowania.

Wojewoda monitorował udzielanie świadczeń wychowawczych poprzez weryfikację danych dotyczących osób pobierających świadczenie wychowawcze, osób

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

ubiegających się o świadczenie wychowawcze oraz dzieci, na które osoby te pobierają świadczenie lub ubiegają się o jego przyznanie. Egzekwowano od organów właściwych obowiązek terminowego przekazywania danych zawartych w sprawozdaniach rzeczowo – finansowych i weryfikowano dane w nich zawarte. Jednocześnie na ich podstawie sporządzano zbiorcze miesięczne sprawozdania z realizacji programu „Rodzina 500 plus” i terminowo przesyłano je do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Zrealizowane zostały zalecenia po przeprowadzonym audycie wewnętrznym dotyczącym ocena procesu realizacji zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Osiągnięto zamierzone cele oraz założone mierniki w procesie oceny kontroli zarządczej. Wpływające skargi na działalność ŁUW w zakresie prowadzonych postępowań związanych z realizacją świadczeń wychowawczych zostały rozpatrzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ oraz przepisami wykonawczymi.

ŁUW rzetelnie współpracował z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Współpraca ta, polegała na wymianie korespondencji w następstwie której Minister formułował zalecenia, wytyczne lub dokonywał interpretacji przepisów mających zastosowanie w danych stanach faktycznych. Współpraca Oddziału z właściwymi organami ograniczała się do stałego kontaktu z ich pracownikami odpowiedzialnymi za realizację świadczenia wychowawczego utrzymywanego za pomocą pism, maili czy specjalnej infolinii.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W ŁUW sprawami związanymi z realizacją świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zajmuje się powołany zarządzeniem Wojewody Łódzkiego⁵ Oddział do spraw koordynacji świadczeń rodzinnych, zwany dalej „Oddziałem”. Oddział ten funkcjonował najpierw w ramach struktury organizacyjnej Wydziału Funduszy Europejskich i Certyfikacji, od 1 listopada 2018 r.⁶ w ramach Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej, a od 1 czerwca 2021 r. Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej⁷.

Do zadań Oddziału należały

- realizacja świadczeń wychowawczych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym: wydawanie decyzji administracyjnych m.in. w sprawach o przyznanie świadczeń wychowawczych oraz dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych świadczeń,
- współpraca i udzielanie informacji organom, instytucjom właściwym oraz instytucjom łącznikowym na terenie Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej z zakresu m.in. świadczenia wychowawczego, w tym dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń,
- sporządzanie sprawozdań z zakresu m.in. świadczenia wychowawczego,
- obsługa merytoryczna systemu Sygnity oraz dedykowanych baz danych.

(akta kontroli str. 4-28)

1.2. W związku z przejściem od marszałków województw przez wojewodów od 1 stycznia 2018 r. funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym wydającej decyzje w sprawach świadczenia wychowawczego realizowanego w ramach koordynacji ww. systemów, Marszałek Województwa Łódzkiego przesłał Dyrektorowi Generalnemu ŁUW wykaz 23 pracowników Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi (dalej „RCPS”), którzy z tym dniem stali się pracownikami służby cywilnej ŁUW. Wszystkie nowoprzyjęte osoby legitymowały się wyższym wykształceniem, w tym 19 magisterskim, a cztery licencjackim. W okresie 2018 – 2021 (I półrocze) w Oddziale zatrudnionych było 79 osób, w tym 23 przejętych z RCPS, 17 przeniesionych z innych Oddziałów ŁUW oraz 39 nowo zatrudnionych, w tym 13 w ramach umowy zlecenia zawartej na okres od 1 października 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zarządzenie Nr 259/2017 Wojewody Łódzkiego z dnia 21 grudnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

⁶ W związku ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 177/2018 Wojewody Łódzkiego z dnia 31 października 2018 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

⁷ W związku ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 134/2021 Wojewody Łódzkiego z dnia 28 maja 2021 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

(akta kontroli, str. 29-38)

Analiza naboru do pracy w ramach umowy zlecenia na 10 stanowisk do spraw koordynacji świadczeń rodzinnych wykazała, że w ogłoszeniu o naborze wskazano jako niezbędne wymagania m.in. wykształcenie wyższe (licencjat), komunikatywność, umiejętność analitycznego myślenia, umiejętność stosowania prawa w praktyce, dyspozycyjność, umiejętność pisania pism urzędowych i decyzji administracyjnych. Jako wymagania dodatkowe wskazano znajomość jednego z języków obowiązujących w UE oraz obsługę programu Sygnity lub zasad działania programów dziedzinowych. Zaoferowano miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości 3.000,00 zł. Wszyscy zleceniobiorcy przyjęci w wyniku powyższego naboru spełniali wymagania określone w ogłoszeniu. Umowy zlecenia zawarte zostały w związku ze spodziewanym zwiększeniem się liczby wpływających wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, spowodowanym nowelizacją z dniem 1 stycznia 2019 r. uopp. Środki na realizację ww. umów przyznane zostały z rezerwy celowej budżetu państwa przeznaczonej na realizację zadań związanych z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli, str.39-113)

Według Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej⁸ ŁUW w Łodzi zleceniobiorcy w okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r. bardzo wsparli pracowników Oddziału w wydawaniu decyzji na okres świadczeniowy 2019/2021.

(akta kontroli str. 1251-1260)

Przenoszenia pracowników z innych Oddziałów dokonywano za zgodą pracowników na podstawie porozumień zawartych między Dyrektorem Generalnym ŁUW a przenoszonym pracownikiem. Poza miejscem świadczenia pracy pozostałe warunki umowy o pracę pozostawały bez zmian. Trzech spośród 17 przeniesionych pracowników jest nadal zatrudnionych w Oddziale.

(akta kontroli, str. 34-38)

W okresie 2018 – 2021 (I półrocze) zorganizowano 27 naborów do Oddziału ds. Koordynacji Świadczeń, z których 15 zakończyło się sukcesem, a 12 brakiem wyłonienia kandydata. Wymagania niezbędne wskazane w ogłoszeniu o naborze to m.in. wykształcenie wyższe, doświadczenie zawodowe: trzy lub sześciomiesięczna praca lub staż w administracji (wymóg w ogłoszeniach w 2018 r. i III kwartałach 2019 r.), znajomość przepisów prawnych dotyczących m.in. koordynacji świadczeń rodzinnych, komunikatywność, umiejętności analitycznego myślenia, stosowania prawa w praktyce, rozwiązywania problemów i szybkiego podejmowania decyzji, prezentowania argumentacji i dyspozycyjność. Wymagania dodatkowe to znajomość jednego z języków obowiązujących w UE oraz obsługa programu Sygnity. Proponowane wynagrodzenie zasadnicze miesięczne wynosiło od 2.600,00 zł do 3.500,00 zł brutto.

Limity zatrudnienia w Oddziale w okresie objętym kontrolą nie zostały przekroczone. Wyniosły one w 2018 r. i 2019 r. po 23 etaty, natomiast w 2020 r. i 2021 r. po 30,33 etaty. Nie został również przekroczony plan zatrudnienia (po zmianach).

(akta kontroli str.114-171)

Zwiększenie limitu z 23 do 30,33 etatów nastąpiło na wniosek Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej⁹ z dnia 29 czerwca 2020 r. skierowany do Dyrektora Generalnego ŁUW w Łodzi. We wniosku tym

⁸ Dalej „WRiPS”.

⁹ Dalej „WZRiPS”.

poinformowano, że zmiany limitu mają wyłącznie charakter organizacyjny (porządkujący) i nie przyczynią się do zwiększenia efektywności Oddziału, z uwagi na to, że w ramach obsadzonych 5 etatów realizowane już były zadania w zakresie wydawania decyzji dotyczących koordynacji świadczeń. W odniesieniu do kolejnych dwóch etatów, zwrócono się o wyrażenie zgody na ich przeniesienie, bez zmiany stanowiska, dwóch pracowników Oddziału Wsparcia i Integracji, którzy faktycznie realizowali już zadania Oddziału ds. Koordynacji Świadczeń, wraz z podwyższeniem wynagrodzenia zasadniczego wskazanych pracowników, w celu zbliżenia go do wynagrodzenia pozostałych pracowników Wydziału.

(akta kontroli str.174-181)

W ŁUW pracownicy zajmujący się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego realizowali jednocześnie postępowania w zakresie świadczenia wychowawczego, jak i świadczeń rodzinnych. W okresie objętym kontrolą liczba pracowników zajmujących się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wykazywała się tendencją wzrostową i wynosiła od 24 osób wg stanu na początek i koniec 2018 r., poprzez 26 na koniec 2019 r. i 29 zgodnie ze stanem na koniec 2020 r. Spadek zatrudnienia do 27 pracowników odnotowano na dzień 30 czerwca 2021 r. Istotnemu zmniejszeniu uległa natomiast liczba pracowników zatrudnionych w Oddziale i przejętych od Marszałka Województwa Łódzkiego. Spadek ten dotyczył w szczególności 2018 r. kiedy to z 23 pracowników przejętych z RCPS¹⁰ na koniec roku 2018 pozostało w Oddziale 12 pracowników. Liczba ta uległa dalszemu zmniejszeniu do dziewięciu według stanu na koniec 2020 r., a następnie do ośmiu zgodnie ze stanem na dzień 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 182-183)

Liczba spraw prowadzonych średniorocznie przez pracowników Oddziału zajmujących się koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego wzrosła z 862 w 2018 r. do 1145 w 2019 r., a następnie zmalała do 801 w 2020 r. i 715 w I półroczu 2021 r. Liczba spraw prowadzonych średniomiesięcznie przez jednego pracownika Oddziału zwiększyła się z 74 w 2018 r. do 95 w 2019 r., by następnie zmniejszyć się do 67 w 2020 r. i 60 w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 184)

Zatrudnienie w Oddziale w latach 2018 – 2021 (I półrocze) charakteryzowało się znaczącą rotacją pracowników. Spośród 45 osób zatrudnionych w 2018 r., do 30 czerwca 2021 r. pozostało w Oddziale 15 osób, w tym ośmiu pracowników przejętych z RCPS¹¹, trzech nowozatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz trzech przeniesionych z innej komórki organizacyjnej ŁUW w Łodzi. W 2019 r. w Oddziale zatrudniono 20 osób, z których siedem nowozatrudnionych pozostało jego pracownikami według stanu na 30 czerwca 2021 r., natomiast z 11 osób przyjętych do pracy w 2020 r. sześć pozostało pracownikami na dzień 30 czerwca 2021 r., podobnie jak dwie z trzech nowozatrudnionych osób w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str.31-38)

1.3. W okresie objętym kontrolą spośród 78 pracowników zatrudnionych w Oddziale 70 legitymowało się wykształceniem wyższym, w tym 58 wyższym magisterskim, a 12 licencjatem, siedmiu wykształceniem średnim, a jeden zasadniczym zawodowym.

¹⁰ W tym czterech pracowników, którzy w dniu 1 stycznia 2018 r. przebywali na urlopie wychowawczym lub zasiłku macierzyńskim.

¹¹ W tym trzech przebywających na urlopie wychowawczym lub zasiłku macierzyńskim

Staż pracy związany z realizacją zadań w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wynosił od ośmiu dni do 3,5 roku.

Pracownicy Oddziału zostali przeszkoleni m.in. w zakresie:

- użytkowania oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych na poziomie wojewody – 23 osoby,
- stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w świetle przepisów UE – 20 osób,
- diagnozy sposobu pracy zespołu – identyfikacji zasobów i obszarów do rozwoju – 20 osób,
- obsługi programu Sygnity – 18 osób,
- najlepszych praktyk – standardów europejskich w zarządzaniu efektywnością – 12 osób,
- znajomości podstaw EZZ – 11 osób.

(akta kontroli str.185-188)

Na podstawie dokumentacji kadrowej dotyczącej 25 losowo wybranych pracowników Oddziału (stanowiących 32,1% wszystkich zatrudnionych w Oddziale w okresie 2018 – I półrocze 2021 r.) ustalono, że:

- w przypadku 24 pracowników wymogiem niezbędnym było posiadanie wykształcenia wyższego, natomiast w jednym przypadku dotyczącym pracownika zajmującego się m.in. obsługą kancelaryjną Oddziału było wykształcenie średnie,
- od wszystkich pracowników wymagano ponadto pracy/stażu w administracji od ponad sześciu miesięcy (w odniesieniu do 10 starszych specjalistów, czterech inspektorów wojewódzkich, i jednego inspektora) do ponad trzech lat (w przypadku Kierownika Oddziału). Kolejnym wymogiem w odniesieniu do 24 pracowników była znajomość przepisów dotyczących koordynacji świadczeń rodzinnych i innych procedur określających sposób i tryb postępowania związanych z koordynacją świadczeń rodzinnych (wymogu tego nie sformułowano przy naborze pracownika zajmującego się obsługą kancelaryjną Oddziału). Wymogiem niezbędnym były również m.in. komunikatywność, umiejętności analitycznego myślenia, umiejętności: stosowania prawa w praktyce, prezentowania argumentacji,
- dodatkowymi wymogami były znajomość obsługi programu Signity czy komunikatywna znajomość jednego z języków obowiązujących na terenie UE.

Opisy stanowisk pracy i zakresy obowiązków objętych próbą pracowników były aktualne i zawierały zadania przez nich realizowane, w tym: prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących m.in. świadczenia wychowawczego według prawa polskiego i unijnego, współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie koordynacji świadczeń oraz organizacja szkoleń.

Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z realizacją świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego posiadały wymagane kwalifikacje. Umożliwiono im ponadto podnoszenie kwalifikacji zawodowych poprzez zapewnienie udziału w szkoleniach dotyczących m.in. obsługi oprogramowania do obsługi świadczeń rodzinnych i świadczeń wychowawczych na poziomie wojewody czy stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego w świetle standardów UE.

(akta kontroli str. 189-209)

1.4. W związku z przejęciem przez Wojewodę Łódzkiego od Marszałka Województwa Łódzkiego zadań dotyczących koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego w planie na 2017 r. zaplanowano na ten cel środki w wysokości 302,5 tys. zł, w tym na zakupy inwestycyjne w kwocie 178,5 tys. zł. Zrealizowane wydatki w 2017 r. wyniosły 260,4 tys. zł, z tego na zakupy inwestycyjne w wysokości 176,5 tys. zł, na zakup materiałów i wyposażenia 53,8 tys. zł, a na zakup usług pozostałych w kwocie 30 tys. zł. Niezrealizowane wydatki wyniosły 42,1 tys. zł, w tym wydatki w kwocie 27,3 tys. zł poniesione na zakup materiałów, wyposażenia oraz usług pozostałych, których termin zapłaty przypadał na 2018 r.

W 2018 r. na wdrożenie i realizację zadań w zakresie świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zaplanowano wydatki w kwocie 846 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 788 tys. zł. Otrzymano środki w wysokości 976,6 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 893,4 tys. zł. Z otrzymanych środków wydatkowano kwotę 922,2 tys. zł (94,4%), z tego najwięcej na wynagrodzenia i pochodne (861,3 tys. zł), odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych¹² (17,9 tys. zł) oraz wydatki osobowe nie zaliczone do wynagrodzeń (16,6 tys. zł). Niezrealizowane wydatki w łącznej kwocie 54,4 tys. zł, dotyczyły przede wszystkim wynagrodzenia i pochodnych (32,1 tys. zł) oraz zakupu materiałów i wyposażenia (17,8 tys. zł).

Zaplanowane na 2019 r. wydatki na wdrożenie i realizację ww. zadań wyniosły 865 tys. zł, w tym wynagrodzenia i pochodne w kwocie 825 tys. zł. Otrzymane środki w kwocie 1.080,8 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne w wysokości 772,3 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 1013,4 tys. zł (93,8%), w tym na wynagrodzenia i pochodne (733,4 tys. zł), zakup materiałów i wyposażenia (82,4 tys. zł) oraz zakup usług pozostałych (57,5 tys. zł). Na niezrealizowane wydatki w wysokości 67,6 tys. zł składały się głównie wydatki na wynagrodzenia i pochodne (39 tys. zł), oraz na zakup materiałów i wyposażenia (11,9 tys. zł) i zakup usług pozostałych (5,5 tys. zł).

W 2020 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1137,9 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 1086,9 tys. zł. Otrzymane środki wyniosły 1006 tys. zł, w tym 953,9 tys. zł na wynagrodzenia i pochodne. Zrealizowano wydatki wyniosły 963,2 tys. zł (93,2%) i były poniesione głównie na wynagrodzenia i pochodne (917 tys. zł), zakup usług pozostałych (25 tys. zł) oraz odpisy na ZFŚS (20,9 tys. zł). Niezrealizowane wydatki w kwocie 42,8 tys. zł, to m.in. wydatki na wynagrodzenia i pochodne (36,7 tys. zł) oraz odpisy na ZFŚS (3,5 tys. zł).

Zaplanowane wydatki na 2021 r. wyniosły 1.208 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 1157 tys. zł. W 2021 r. otrzymano środki w kwocie 1333,2 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne 1.284,7 tys. zł. W I półroczu 2021 r. wydatkowano 499,5 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 479,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 250-252)

Analiza 20 wybranych wydatków pozapłacowych poniesionych w latach 2018 – 2021 (I półrocze) na łączną kwotę 187 tys. zł, w tym na: zakup materiałów i wyposażenia w wysokości 87,3 tys. zł, zakup usług pozostałych 60,1 tys. zł, szkolenia w wysokości 39,6 tys. zł wykazała, że wynikały one z potrzeb Oddziału i przeznaczone zostały do wykorzystania na realizację zadań związanych z obsługą świadczeń rodzinnych.

(akta kontroli str. 253-255)

¹² Dalej „ZFŚS”

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stan liczebny oraz znaczna fluktuacja kadr przejętych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego w odniesieniu do liczby spraw z zakresu koordynacji przejętych z ww. Urzędu utrudniały likwidację przejętych zaległości oraz pracę Oddziału nad bieżącymi wnioskami. Podejmowane przez Wojewodę Łódzkiego działania mające na celu dostosowanie stanu zatrudnienia do bieżących potrzeb Oddziału okazały się skuteczne. Zwiększenie i stabilizacja stanu kadrowego w znaczący sposób wpłynęły na rozpatrzenie wszystkich wniosków przejętych od Marszałka przy jednoczesnym rozpatrywaniu wniosków wpływających na bieżąco.

Przygotowanie merytoryczne pracowników Oddziału było zgodne z wymogami wynikającymi z opisów stanowiska, a prowadzone szkolenia zapewniały możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Zakresy obowiązków pracowników Oddziału były aktualne i zawierały zadania przez nich realizowane.

Wojewoda Łódzki celowo wydatkował środki otrzymane na realizację zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W związku z przejściem od 1 stycznia 2018 r. zadań z zakresu unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do Wojewody Łódzkiego wpłynęło z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego¹³ 7626 spraw, w tym 4361 dotyczących koordynacji świadczenia wychowawczego.

Łączna liczba wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego 500 plus w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. wyniosła 10 187, z tego 5969 wniosków nierozpatrzonych i 4218 rozpatrzonych. W 2018 r. wpłynęło do Urzędu 5449 nowych wniosków, a w 2019 r., 2020 r. i I półroczu 2021 r. odpowiednio 8368, 2102 i 5086 nowych wniosków.

W okresie do 31 grudnia 2020 r. rozpatrzono wszystkie wnioski przejęte od Marszałka Województwa Łódzkiego, z tego 2360 w 2018 r., 2309 w 2019 r. i 1300 w 2020 r. oraz 1272 wnioski, które wpłynęły do ŁUW w 2018 r., 4646 w 2019 r., 8093 w 2020 r. i 2680 z wpływających w I półroczu 2021 r.

(akta kontroli str. 256-257)

W okresie objętym kontrolą liczba rozpatrzonych wniosków narastająco wyniosła 3632 wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., 10 587 wg stanu na dzień 1 stycznia 2020 r., 19 980 zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2020 r. i 24 833 wg stanu na koniec I półrocza 2021 r. Liczba nierozpatrzonych wniosków wyniosła: 4177 wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., w tym 3609 przejętych z UMWŁ (86,4% nierozpatrzonych), 7899 zgodnie ze stanem w dniu 1 stycznia 2020 r., w tym 1300 przejętych z UMWŁ (16,4%), 1905 wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. oraz 3003 zgodnie ze stanem na dzień 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 258)

¹³ Dalej „UMWŁ”

Główną przyczyną wzrostu liczby nierozpatrzonych wniosków był wg Dyrektora WRiPS wzrost liczby nowych wniosków, które wpłynęły do Wydziału w 2019 r. odpowiednio o 89,1% oraz w I półroczu 2021 r. o 141,96%.

(akta kontroli str. 1261-1273)

Oprócz wniosków przejętych od Marszałka Województwa Łódzkiego wpływały do Urzędu nowe wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. W 2018 r. wpłynęło 5449 wniosków, w 2019 r. 8368 wniosków, w 2020 r. 2102 wniosków, a w I półroczu 2021 r. 5086 wniosków.

W 2018 r. rozpatrzono łącznie 3632 wnioski, w 2019 r. 6955 wniosków, w 2020 r. 9393 wnioski, natomiast w I półroczu 2021 r. 4853 wniosków.

(akta kontroli str. 258)

2.2. Analiza 30 spraw, w tym 25 w których Wojewoda Łódzki ustalił, że mają zastosowanie przepisy o koordynacji i ustalił prawo do świadczenia wychowawczego lub odmówił tego prawa oraz pięciu spraw, w których ustalono, że nie mają zastosowania przepisy o koordynacji, wykazała, że:

- 12 wniosków było niekompletnych, co spowodowało, iż Wojewoda samodzielnie uzyskiwał niezbędne informacje¹⁴, zwracał się do właściwego organu¹⁵ lub wzywał wnioskodawców o ich uzupełnienie (najczęściej o dane dotyczące dochodów rodziny wnioskodawcy),
- we wszystkich badanych sprawach prawidłowo ustalano zastosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczenia wychowawczego 500 plus,
- w objętej badaniem próbie spraw w sposób prawidłowy ustalano pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego,
- wydane w dziewięciu sprawach decyzje o przyznaniu świadczenia wychowawczego zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa. W 18 sprawach zakończonych po 1 lipca 2019 r. wydano informacje o przyznaniu świadczenia, z tego w dwóch jednocześnie wydano decyzje o odmowie przyznania takiego świadczenia na pierwsze dziecko z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹⁶ (przy jednoczesnym przyznaniu świadczenia na pozostałe dzieci w rodzinie),
- w 16 przypadkach¹⁷ załatwiano sprawy w terminie od 151 do 646 dni¹⁸. Pozostałe 14 spraw załatwiono w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa,
- w ww. 16 sprawach, w których postępowania trwały powyżej dwóch miesięcy, nie powiadamiano wnioskodawców o przyczynach ich nierozpatrzenia w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, wskazując nowy termin ich rozpatrzenia oraz pouczając ich o prawie do wniesienia ponaglenia,
- w sześciu sprawach rozpatrzono wnioski o przyznanie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko odmiennie niż w przypadku wniosków dotyczących pozostałych dzieci w rodzinie. Odmowa przyznania na pierwsze

¹⁴ Najczęściej Wojewoda Łódzki samodzielnie weryfikował dane zawarte we wniosku w rejestrze PESEL, w Aplikacji Centralnej Rynku Pracy, w systemie informatycznym Ministra Finansów w zakresie informacji o dochodach oraz w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

¹⁵ Wójt, burmistrza albo prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze albo otrzymującej takie świadczenie.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 2407 ze zm., dalej „uopp”.

¹⁷ Sprawy o numerach: FE-V.9471.4760.2018, FE-V.9471.3810.2018, RPS-VII.9471.253.2019, FE-V.9471.5236.2018, ZRPS-VII.9471.3112.2019, ZRPS-VII.9471.5225.2019, ZRPS-VII.9471.2636.2019, ZRPS-VII.9471.2161.2019, ZRPS-VII.9471.1017.2020, ZRPS-VII.9471.3588.2020, RPS-VII.9471.257.2019, ZRPS-VII.9471.2.2020, ZRPS-VII.9471.82.2020, RPS-VII.9471.1377.2019, FE-V.9471.2858.2018, ZRPS-VII.9471.71.2020.

¹⁸ Od 4 miesięcy i 29 dni do 1 roku, 9 miesięcy i 8 dni.

dziecko była uzasadniana przekroczeniem kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 3 uopp¹⁹,

- w jednej sprawie odmówiono przyznania świadczenia wychowawczego na trójkę dzieci wnioskodawczyni, uzasadniając decyzję przyznaniem ojcu dzieci niemieckiego świadczenia rodzinnego, wyższego od świadczeń przysługujących w Polsce,
- w Urzędzie stosowano się do wytycznych Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁰ w zakresie procedury prowadzenia postępowań o ustaleniu prawa do świadczeń wychowawczych realizowanych w ramach przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z wyjątkiem czasu trwania tych postępowań oraz obowiązku zawiadomiania wnioskodawców o przypuszczalnym terminie wydawania decyzji²¹.

(akta kontroli str.259-369)

2.3. W kontrolowanym okresie Wojewoda Łódzki wydał 37 decyzji tymczasowych na łączną kwotę 210,8 tys. zł.

W 2018 r. w jednej sprawie wydano dwie decyzje tymczasowe na łączną kwotę 10,5 tys. zł, w 2019 r. w trzech sprawach wydano siedem decyzji tymczasowych na kwotę 20,5 tys. zł, w 2020 r. w 12 sprawach - 18 decyzji na kwotę 149,3 tys. zł, a w I półroczu 2021 r. w czterech sprawach -10 decyzji na kwotę 30,5 tys. zł. Wojewoda Łódzki nie wydał w tym okresie decyzji dotyczącej zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w związku z wcześniejszym ich tymczasowym przyznaniem.

(akta kontroli str. 370)

Analiza losowo wybranych 10 spraw, w których wydano 14 decyzji tymczasowych na łączną kwotę tymczasowo przyznanych świadczeń 139,3 tys. zł²², wykazała, że:

- wystąpiły przesłanki właściwe do wydania decyzji tymczasowych określone w art. 6 i 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²³, tj. istnienia rozbieżności między instytucjami dwóch państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa, w sytuacji gdy Wojewoda nie posiadał wszystkich informacji dotyczącej sytuacji wnioskodawców w innych państwach członkowskich UE niezbędnych do wyliczenia świadczenia,
- jedna z tymczasowych decyzji²⁴, została uchylona przez Wojewodę²⁵ w związku z wpływem do ŁUW informacji o powrocie do Polski ojca dziecka, na które tymczasowo przyznano świadczenie,
- w pięciu sprawach²⁶ trwających od 192 do 1012 dni (licząc od dnia złożenia wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego do dnia wydania

¹⁹ Zgodnie z art. 5 ust. 3 uopp uchylonym przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r., poz. 924) z dniem 1 lipca 2019 r.

²⁰ Dalej „MRPIPS”

²¹ „Zasady współpracy organów właściwych (tj. wojewodów, burmistrzów i prezydentów miast) i wojewodów w sprawach świadczeń wychowawczych i świadczeń rodzinnych realizowanych w związku z przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej” Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego.

²² Świadczenia przyznano za okresy 01.04.2016 – 31.01.2017 (1 decyzja), 01.05.2016 – 30.09.2017 (1 decyzja), 01.10.2017 – 30.09.2018 (1 decyzja), 01.10.2018 – 30.09.2019 (1 decyzja), 01.07.2019 – 31.08.2019 i 01.06.2020 – 31.08.2020 (1 decyzja), 01.07.2019 – 31.05.2021 (1 decyzja), 01.07.2019 – 31.05.2021 i 01.10.2019 – 31.05.2021 (1 decyzja), 11.09.2019 – 30.09.2019 i 01.10.2019 – 31.05.2021 (1 decyzja), 01.10.2019 – 31.05.2021 (3 decyzje), 01.06.2020 – 31.05.2021 (1 decyzja), 01.08.2020 – 31.05.2021 (1 decyzja).

²³ Dz. U. UE L 284 z dnia 30 października 2009 r. ze zm. (zwanego dalej rozporządzeniem Br 987/2009”).

²⁴ Decyzja Nr ZRPS-VII.9471.SW.5176.2018/000009/20 z dnia 13 stycznia 2020 r.

²⁵ Decyzją Nr ZRPS-VII.9471.SW.5176.2018/000836/20 z dnia 13 lutego 2020 r.

decyzji tymczasowej), zakończonych wydaniem sześciu decyzji tymczasowych, nie informowano stron postępowań o przyczynach zwłoki w wydaniu decyzji wraz z podaniem nowego terminu ich załatwienia,

- w trzech sprawach nie wysłano do instytucji zagranicznych właściwych ds. świadczeń rodzinnych ponaglenia, pomimo bezskutecznego upływu odpowiednio 488 dni od dnia wysłania wniosku o ustalenie właściwości F001 w dniu 11 marca 2020 r.²⁷ oraz upływu odpowiednio 284 i 276 dni od dnia wysłania wniosku o dodatkowe informacje F026 w dniu 1 i 9 października 2020 r.²⁸

(akta kontroli str.371-384)

2.4. W okresie objętym kontrolą strony zaskarżyły 33 decyzje na łączną kwotę 136,2 tys. zł, w tym 16 dotyczących nienależnie przyznanych świadczeń, 16 w zakresie odmów przyznania świadczeń wychowawczych oraz jedną dotyczącą przyznanego świadczenia. Organy odwoławcze rozpatrując odwołania wydały 32 decyzje, w których utrzymały w mocy 25 decyzji, w przypadku jednej decyzji orzekły o odmowie terminu do wniesienia odwołania, a kolejną przekazały do organu właściwego. Uchylono w całości pięć decyzji i przekazano do ponownego rozpoznania, z tego: w 2018 r. jedną decyzję dotyczącą odmowy przyznania świadczenia (stanowiącą 11,1% wszystkich rozstrzygnięć w tym roku i 16,7% rozstrzygniętych odwołań od decyzji odmawiających przyznania świadczenia), w 2019 r. jedną decyzję odmowną (stanowiącą odpowiednio 16,7% rozstrzygniętych odwołań i 33,3% rozstrzygnięć w zakresie odmowy przyznania świadczenia) i trzy decyzje w I półroczu 2021 r., w tym dwie dotyczące odmowy przyznania świadczenia i jedną dotyczącą nienależnie pobranych świadczeń.

(akta kontroli str. 385-387)

W latach 2018 – 2021 (I półrocze) strony postępowań prowadzonych w ramach koordynacji świadczeń wychowawczych wniosły łącznie 231 ponagleń, z tego w 2018 r. 24 ponaglenia, w 2019 r. 76, w 2020 r. 104, a w I półroczu 2021 r. 27 ponagleń. Wniesiono ponadto jedną skargę na przewlekłość postępowania prowadzonego na podstawie wniosków skarżącej o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na okres zasiłkowy 2018/2019 na drugie dziecko skarżącej oraz na okres zasiłkowy 2019/2020 na jej pierwsze i drugie dziecko. Postępowania te zakończono wydaniem informacji o przyznaniu skarżącej świadczenia wychowawczego zgodnie ze złożonymi wnioskami już po złożeniu skargi.

(akta kontroli str. 388)

Skarżąca ponadto, wniosła o zobowiązanie Wojewody do załatwienia sprawy w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi, o przyznanie na podstawie art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹ od Wojewody na rzecz skarżącej sumy pieniężnej w kwocie 2000 zł oraz o zwrot kosztów postępowania na podstawie art. 200 Ppsa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi rozdzielił skargę na trzy oddzielne skargi dotyczące przewlekłe prowadzonych postępowań: o ustalenie prawa do zasiłku wychowawczego na okres zasiłkowy 2018/2019 na drugie dziecko skarżącej, na okres zasiłkowy 2019/2021 na pierwsze oraz drugie dziecko skarżącej.

W wyroku z dnia 20 maja 2020 r. stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu prawa do świadczenia

²⁶ Sprawy o numerach FE-V.9471.3585.2018, ZRPS-VII.9471.1622.2020, FE-V.9471.4883.2018, FE-V.9471.1044.2018, ZRPS-VII.9471.3044.2019.

²⁷ Sprawa Nr FE-V.9471.1044.2018

²⁸ Sprawy Nr FE-V.9471.3585.2018 i ZRPS-VII.9471.1622.2020.

²⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. (dalej „Ppsa”)

wychowawczego na okres zasiłkowy 2018/2019 miało miejsce bez rażącego naruszenia prawa. Umorzył postępowanie w zakresie żądania zobowiązania Wojewody do wydania aktu i oddalił skargę w pozostałym zakresie. Dwie pozostałe skargi oddalono w całości.

(akta kontroli str.389-407)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przewlekłe, tj. trwające od 151 do 1012 dni, prowadzenie 16³⁰ postępowań z 30 objętych analizą spraw dotyczących świadczenia wychowawczego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, oraz pięciu³¹ z 10 badanych spraw zakończonych wydaniem decyzji tymczasowych. Jednocześnie, przy niezalutwieniu ww. spraw w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, odstąpiono od obowiązku zawiadamiania stron postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str.259-369, 371-384)

Według Dyrektora WRiPS *sprawy te zostały rozpatrzone w najszybszym możliwym terminie, biorąc pod uwagę liczbę prowadzonych postępowań administracyjnych, liczbę i kwalifikację zatrudnionych pracowników oraz skomplikowany charakter postępowań (...). Marszałek Województwa Łódzkiego przekazał Wojewodzie Łódzkiemu do rozpatrzenia 10 850 zaległych, nierozpatrzonych wniosków oraz ponad 3000 formularzy unijnych w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności administracyjnych. Przejęcie tak zaniedbanego papierowego zadania wymagało ogromnego organizacyjnego wysiłku pod względem kadrowym, informatycznym, proceduralnym i administracyjnym. Starano się rozpatrywać najpilniejsze sprawy i brano pod uwagę społeczny aspekt zadania. Niezależnie od powyższego, procedura rozpatrywania wniosków w zakresie świadczenia wychowawczego podlegającego koordynacji zwykle jest długa ze względu na swoją specyfikę. Przepisy obligują Wojewodę do każdorazowego ustalenia pierwszeństwa kraju właściwego do rozpatrzenia wniosku. (...) W sytuacji kiedy pierwszym krajem do wypłaty świadczeń jest inny niż Polska kraj, wniosek jest w tej części przekazywany za granicę i Wojewoda nie ma już wpływu na czas postępowania po drugiej stronie. Oczywiście w przypadku kiedy wydanie decyzji po stronie polskiej zależy od uzyskania informacji z zagranicy wysyłane są ponaglenia. Niestety nie zawsze są one skuteczne. Bardzo często na odpowiedzi oczekujemy po kilkanaście miesięcy. (...) Liczba spraw podlegających kompetencyjnie Wojewodzie Łódzkiemu uległa znacznemu zwiększeniu z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego w zakresie tzw. 500+ (na okres zasiłkowy 2018/2019 wpłynęło 4 984 wniosków, natomiast na okres zasiłkowy 2019/2021 wpłynęło ich 10 309). Podkreślić należy, że brak konieczności rozpatrywania wniosków o świadczenie wychowawcze na okres 2019/2021 pod kątem dochodów nie oznacza jednocześnie braku konieczności ich weryfikacji pod kątem sytuacji zawodowej rodziców dziecka czy miejsca ich pobytu w celu ustalenia kraju pierwszeństwa. (...)*

Wojewoda Łódzki wyjaśniając przyczyny niepowiadomienia stron w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa wskazał na fakt, iż *średnio na jednego pracownika*

³⁰ Sprawy o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego o numerach: FE-V.9471.4760.2018, FE-V.9471.3810.2018, RPS-VII.9471.253.2019, FE-V.9471.5236.2018, ZRPS-VII.9471.3112.2019, ZRPS-VII.9471.5225.2019, ZRPS-VII.9471.2636.2019, ZRPS-VII.9471.2161.2019, ZRPS-VII.9471.1017.2020, ZRPS-VII.9471.3588.2020, RPS-VII.9471.257.2019, ZRPS-VII.9471.2.2020, ZRPS-VII.9471.82.2020, RPS-VII.9471.1377.2019, FE-V.9471.2858.2018, ZRPS-VII.9471.71.2020.

³¹ Sprawy zakończone wydaniem decyzji tymczasowej o numerach: FE-V.9471.3585.2018, FE-V.9471.4883.2018, FE-V.9471.1044.2018, ZRPS-VII.9471.3044.2019 i ZRPS-VII.9471.2393.2019.

(niezależnie od doświadczenia, wiedzy i stażu pracy w oddziale) przypadało (...) ok. 560 spraw. Trudno w takiej sytuacji efektywnie kontrolować terminy w każdym prowadzonym postępowaniu. W tym czasie trwała też fluktuacja kadr czyli zmieniali się pracownicy prowadzący postępowania.

Ponadto w odniesieniu do postępowań zakończonych wydaniem decyzji tymczasowych wyjaśnił, że ze względu na bardzo dużą liczbę postępowań oraz skomplikowany i wieloetapowy charakter prowadzonych spraw, uwzględniając przy tym ograniczenia kadrowe oraz biorąc pod uwagę presję czasu i oczekiwania Klientów, priorytetem oddział było jak najszybsze wydawanie rozstrzygnięć. Ponadto, w razie kontaktu telefonicznego Klienta z oddziałem (...) informowano go o opóźnieniach i przewidywanym terminie wydania decyzji. W przypadku wniosków składanych na nowy okres zasiłkowy wysyłano do Strony maila z informacją, iż ww. czynniki mogą spowodować wydłużenie prowadzonego postępowania.

(akta kontroli str. 1251-1260, 1274-1295)

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniając wyjaśnienia dotyczące trudności organizacyjnych związanych z przejściem od Marszałka Województwa Łódzkiego dużej ilości nierozpatrzonych wniosków w zakresie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego, zwraca uwagę, że spośród 20 przewlekłe prowadzonych postępowań, tylko osiem zostało wszczętych na podstawie wniosków przyjętych z dniem 1 stycznia 2018 r. z UMWŁ, natomiast pozostałe 12 wpłynęło do ŁUW w okresie późniejszym.

W ocenie NIK trudności organizacyjne nie uzasadniają odstąpienia od wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku informowania stron postępowania administracyjnego o niezalutwieniu sprawy w terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia tych spraw.

Odnośząc się do kwestii związanej z telefonicznym informowaniem klientów o przyczynach opóźnień w rozpatrywaniu spraw i przewidywanym terminie ich załatwienia, NIK zwraca uwagę na określoną art. 14 ust. 2 Kpa zasadę pisemności postępowania administracyjnego, zgodnie z którą sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, jednakże treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

2. W dwóch przypadkach, pomimo upływu 276 i 488 dni³² od dnia przesłania przez ŁUW wniosków SED³³ do organów zagranicznych właściwych ds. świadczeń rodzinnych nie wysłano ponagieł dotyczących udzielenia objętych wnioskami informacji.³⁴ Takie działania oceniono jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 1274-1295)

Według Dyrektora WRiPS *Urząd nie przestał ponagieł do instytucji zagranicznej, ponieważ bieżące monitorowanie każdej ze spraw przez pracownika jest trudne, a czasami wręcz niemożliwe z uwagi na zbyt dużą liczbę spraw przypadających na jednego pracownika (w roku 2020 było to średnio 1010 spraw na pracownika).*

(akta kontroli str. 1274-1295)

W ocenie NIK, trudności organizacyjne związane z dużą liczbą rozpatrywanych spraw nie stanowią wystarczającej podstawy do odstąpienia od monitorowania

³² Wg stanu na dzień 12 lipca 2021 r.

³⁴ Sprawy o numerach ZRPS-VII.1622.2020, FE-V.9471.1044.2018

odpowiedzi na wnioski Urzędu o udzielenie informacji wysłane do właściwych organów ds. świadczeń rodzinnych, tym bardziej, że bezczynność Urzędu w tej sprawie miała w znacznej mierze miejsce w 2021 r., kiedy to sytuacja kadrowa Oddziału się ustabilizowała, a ilość spraw przypadających na pracownika Oddziału uległa zmniejszeniu w stosunku do lat ubiegłych.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda podjął skuteczne działania zmierzające do rozpatrzenia wszystkich spraw przejętych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, których efektem było rozpoznanie ww. spraw do końca 2020 r.

W ŁUW prawidłowo określano, czy w danej sprawie mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w zakresie świadczeń wychowawczych, a także prawidłowo ustalano pierwszeństwo ustawodawstwa państwa właściwego do wypłaty świadczenia wychowawczego. Prawo do świadczenia wychowawczego ustalano we właściwej wysokości na podstawie wszystkich wymaganych dokumentów i oświadczeń. Decyzje i inne rozstrzygnięcia sporządzane były zgodnie z przepisami prawa. W połowie zbadanych spraw, w których mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w tym spraw zakończonych wydaniem decyzji tymczasowych dopuszczono się zwłoki w ich prowadzeniu, nie informując przy tym wnioskodawców o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa wraz ze wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy. W Urzędzie tymczasowo przyznawano świadczenia wychowawcze z uwzględnieniem przesłanek określonych w obowiązujących regulacjach prawnych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Łódzki wydał 220 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 575,2 tys. zł, w tym kwota główna 490,1 tys. zł i odsetki 85,1 tys. zł. W 2018 r. wydano 38 decyzji na kwotę 100,8 tys. zł, w 2019 r. 47 decyzji na kwotę 93,8 tys. zł, w 2020 r. 79 decyzji na kwotę 186,8 tys. zł, a w I półroczu 2021 r. 56 decyzji na kwotę 193,7 tys. zł. Decyzje zostały wydane w odniesieniu do świadczeń wychowawczych wypłaconych w przypadku, o którym mowa w art. 16 ust. 6 uopp, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń na rodzinę w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze, z wyjątkiem jednej decyzji wydanej w 2020 r. zgodnie z którą, przyznanie świadczenia było następstwem błędu podmiotu realizującego zadania w zakresie świadczenia wychowawczego. W przypadku tej decyzji nie zostały naliczone odsetki ustawowe za opóźnienie. W wyniku podjętych działań wyegzekwowano łącznie kwotę 458 tys. zł, w tym w 2018 r. 63,6 tys. zł, w 2019 r. 118 tys. zł, w 2020 r. 162,7 tys. zł i w I półroczu 2021 r. 113,7 tys. zł. Strony wniosły 14 odwołań od decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, natomiast kwota odzyskanych należności przez Wojewodę wyniosła 458 tys. zł.

ŁUW przejął z dniem 1 stycznia 2018 r. 26 decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na łączną kwotę 51,8 tys. zł, w tym należność główna 49 tys. zł

i odsetki 11,8 tys. zł. Decyzje te wydano w związku z wypłaceniem świadczenia wychowawczego, mimo braku prawa do tego świadczenia. Z kwoty objętej decyzjami odzyskano należności w wysokości 28,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 408-409)

Analiza losowo wybranych 30 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wydanych przez Wojewodę Łódzkiego w okresie 2018 – 2021 (I półrocze) wykazała, że zawierały one elementy określone w art. 107 ust. 1 Kpa, dotyczyły właściwych osób i okresu. Prawidłowo ustalano wysokość należności, jak i naliczano wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie³⁵.

Od jednej decyzji³⁶ zostało wniesione odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi, które utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

(akta kontroli str.410-414)

3.2. Liczba dłużników z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, stan zaległości z tego tytułu na początek danego roku, przedstawiały się następująco:

- wg stanu na dzień 1 stycznia 2018 r. zaległości 14 dłużników wynosiły 28,1 tys. zł,
- zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2019 r. 20 dłużników zalegało z zapłatą kwoty 72,3 tys. zł,
- wg stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. 27 dłużników zalegało ze splotą 76,6 tys. zł,
- zgodnie ze stanem na dzień 1 stycznia 2021 r. zaległości 30 dłużników wynosiły 98,7 tys. zł,
- wg stanu na 30 czerwca 2021 r. zaległości 49 dłużników wyniosły 147,1 tys. zł.

Podjęte działania egzekucyjne skutkowały wyegzekwowaniem w 2018 r. kwoty 63,6 tys. zł, w 2019 r. kwoty 118 tys. zł, w 2020 r. kwoty 162,7 tys. zł oraz w 2021 r. (I półrocze) kwoty 113,7 tys. zł.

Stan zaległości na koniec 2018 r. wynosił 72,3 tys. zł, na koniec 2019 r. 2019 r. 76,6 tys. zł, na koniec 2020 r. 101,1 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2021 r. 147,1 tys. zł.

W związku z egzekucją zaległości z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych Wojewoda wystawił w 2019 r. osiem tytułów wykonawczych na kwotę 31,1 tys. zł, w 2020 r. i I półroczu 2021 po dwa tytuły wykonawcze odpowiednio na kwotę 10 tys. zł i 3 tys. zł.

(akta kontroli str. 415)

Zapytany o przyczyny systematycznego wzrostu liczby dłużników oraz stanu zaległości z tytułu nienależnych świadczeń wychowawczych Dyrektor Wydziału wskazał, że wielkości te determinuje ilość przeprowadzonych i zakończonych prawomocną decyzją postępowań. *Większa liczba wydanych decyzji w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego wiąże się ze zwiększoną liczbą nienależnie pobranych świadczeń. Ponadto, niejednokrotnie dopiero wpływ formularza z instytucji zagranicznej właściwej ds. rodzinnych sygnalizuje fakt, iż członek rodziny pobierającej świadczenie wychowawcze w Polsce przebywa poza granicami Rzeczypospolitej, co może skutkować nienależnie pobranym świadczeniem wychowawczym.*

³⁵ Odsetki ustawowe za opóźnienie naliczono za pomocą kalkulatora odsetkowego BDMB, przejętego z RCPS.

³⁶ Odwołanie od decyzji Nr FE-V.9471.NP.5919/002941/18 z dnia 27 lipca 2018 r., którą SKO w Łodzi decyzją Nr SKO.4118.292.2018 z dnia 13 września 2018 r. utrzymało w mocy.

(akta kontroli str. 1261-1273)

Analizie poddano 30 postępowań prowadzonych przez Wojewodę w latach 2018 – 2021 (I półrocze) wobec dłużników z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w łącznej kwocie 127,7 tys. zł, w tym należność główna w kwocie 108,7 tys. zł, odsetki ustawowe za opóźnienie w kwocie 19 tys. zł oraz odsetki naliczane od dnia następnego po dniu wydania decyzji.

Łącznie odzyskano (wg stanu na 23 lipca 2021 r.) 61 tys. zł, w tym należność główna w kwocie 49,7 tys. zł i odsetki 11,3 tys. zł.

Wystawiono 10 tytułów wykonawczych w dziewięciu sprawach na łączną kwotę 49,1 tys. zł, w tym należność główna w kwocie 41,9 tys. zł i odsetki w kwocie 7,2 tys. zł. Z kwoty tej wyegzekwowano należności w łącznej wysokości 25,4 tys. zł, w tym należność główna w kwocie 21 tys. zł i odsetki w kwocie 4,4 tys. zł.

(akta kontroli str.416-463)

W tytułach wykonawczych, jako wierzyciela wpisywano Wojewodę Łódzkiego, natomiast jako podmiot, któremu należy przekazać wyegzekwowaną należność pieniężną organ, który wypłacał świadczenie wychowawcze (ośrodek pomocy społecznej lub urząd miasta) podając też numer jego rachunku bankowego.

(akta kontroli str.416-467)

Dyrektor WRiPS wyjaśnił, że zgodnie z art. 25 ust. 9 ww. ustawy kwoty nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy(...). Na mocy art. 2 ust. 11 organ właściwy - oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze lub otrzymującej świadczenie wychowawcze (...).

(akta kontroli str. 1261-1273)

Wojewoda Łódzki zapytany czy w sprawozdaniach zbiorczych Rb-27 ujmowano należności związane z nienależnie pobranymi świadczeniami wychowawczymi wyjaśnił, że w ewidencji księgowej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – dysponenta III stopnia nie figurują należności z ww. tytułu. W decyzjach Wojewody Łódzkiego nie wskazywano rachunku bieżącego dochodów zarówno dysponenta III stopnia jak i dysponenta części 85/10 - województwo łódzkie, jako rachunku na który winien być dokonany zwrot nienależnie pobranego świadczenia. W ww. decyzjach wykazywano rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy. W konsekwencji nie dokonywano na kontach księgowych przypisu należności wynikającej z decyzji Wojewody Łódzkiego wydanej w związku ze stwierdzeniem nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego.(...) Należy jednakże zauważyć, że w latach 2018 – 2020 oraz w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. jednostki samorządu terytorialnego odprowadzały na rachunek bieżący dochodów dysponenta części 85/10 - województwo łódzkie dochody budżetowe w dziale 855, rozdziale 85501 m.in. z tytułu zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Jednostki samorządu terytorialnego dokonując wpłaty na rachunek bieżący dochodów dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie dokonują wpłaty dochodów w zbiorczych kwotach. Wpływy ww. dochodów z jednostek samorządu terytorialnego zostały zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych dysponenta części 85/10 - województwo łódzkie z uwzględnieniem automatycznego przypisu należności. Wszystkie dochody budżetowe zostały terminowo odprowadzone na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa w Ministerstwie Finansów. Uwzględniając powyższe, dysponent części 85/10 – województwo łódzkie sporządzając sprawozdania budżetowe własne jednostkowe Rb-27 oraz

sprawozdanie łączne Rb-27 wykazywał stosowne dane w dziale 855, rozdziale 85501 w kolumnie „Należności” oraz w kolumnie „Dochody wykonane”. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dokonywana jest aktualizacja wysokości zobowiązań w związku z wpłatami dłużników oraz z ww. potrąceniami w oparciu o informacje przekazywane wojewodzie przez organy właściwe. Każdorazowo wpłaty są rozksięgowywane na kwotę należności głównej oraz kwotę odsetek ustawowych za opóźnienie, a informacje o rozliczeniu wpłat i potrąceń są przekazywane do organów właściwych w celu zabezpieczenia prawidłowej proporcji rozliczenia należności wynikających z nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

(akta kontroli str. 1296-1299)

Analiza dziewięciu tytułów wykonawczych wykazała, że cztery z nich³⁷ zostały wystawione w terminie od 126 dni do 213 dni od odebrania wezwań do zapłaty przez dłużników (w dwóch postępowaniach³⁸ wysyłanych dwu- i trzykrotnie).

W przypadku dwóch postępowań egzekucyjnych Wojewoda nie monitorował realizacji tytułów wykonawczych³⁹ odpowiednio przez okres 234⁴⁰ i 256 dni⁴¹. W pozostałych siedmiu sprawach monitorowano przebieg postępowania egzekucyjnego na bieżąco.

W 13 sprawach dokonano wpłat zaległości na kwotę 35,6 tys. zł, w tym należność główna 28,7 tys. zł i odsetki w kwocie 6,9 tys. zł bez wszczynania postępowania egzekucyjnego, poprzez dobrowolne wpłaty dłużników w wysokości 3,2 tys. zł lub potrącenia z wypłacanych świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego lub świadczenia „Dobry start” w łącznej wysokości 32,4 tys. zł.

W jednej spośród ośmiu spraw, w których postępowanie nie zakończyło się spłatą należności, Wojewoda nie podejmował działań w okresie 231 dni⁴² od dnia wpływu do ŁUW, dokumentów związanych m.in. z przyznaniem zobowiązanej świadczenia wychowawczego. W pozostałych siedmiu sprawach podejmowano działania bez zbędnej zwłoki polegające przede wszystkim na kierowaniu do instytucji zagranicznych właściwych ds. świadczeń rodzinnych wniosków o zwrot nadpłaconych świadczeń rodzinnych lub wysyłaniu do tych instytucji wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

W badanej próbie stwierdzono, że w Urzędzie nie wystawiano upomnień zawierających wezwanie zobowiązanych z tytułu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. W wystawionych przez Wojewodę Łódzkiego tytułach wykonawczych w rubryce *Podstawa braku obowiązku doręczenia upomnienia/ data doręczenia upomnienia* wpisano § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia⁴³.

(akta kontroli str.416-463, 1274-1295)

Stan zaległości poszczególnych dłużników w 30 analizowanych sprawach wg ewidencji prowadzonych w organach wykonawczych gmin był zgodny ze stanem zaległości ujętym w Urzędzie w systemie Signity.

³⁷ Tytuły wykonawcze o numerach: KSR/13/2019, KSR/20/2019, KSR/1/2020, KSR/7/2021 i KSR/8/2021.

³⁸ Postępowania w sprawach o numerach FE-V.9471.153.2018 i FE.V.9471.1090,2018.

³⁹ Wg stanu na dzień 16 lipca 2021 r.

⁴⁰ Dotyczy postępowania egzekucyjnego wszczętego na podstawie tytułu egzekucyjnego Nr KSR/13/2019

⁴¹ Dotyczy postępowania egzekucyjnego wszczętego na podstawie tytułu egzekucyjnego Nr KSR/20/2019

⁴² Sprawy o numerach: FE FE-V.9471.2963.2018.

⁴³ Dz. U. z 2017 r., poz. 131. (dalej „rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia”)

Według danych uzyskanych w organach wykonawczych gmin potrącanie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych z innych świadczeń było dokonywane proporcjonalnie na poczet kwoty należności głównej i kwoty odsetek.

(akta kontroli str. 468-594)

Analiza 10 decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnego świadczenia wychowawczego wystawionych przez Marszałka Województwa Łódzkiego, a następnie przekazanych do ŁUW wykazała, że w badanej próbie nie wystąpiły przypadki przedawnienia należności.

(akta kontroli str. 595-603)

3.3. W okresie objętym kontrolą złożono 25 wniosków o udzielenie ulgi (w tym jeden wniosek o zastosowanie ulgi w spłacie zadłużenia z dwóch decyzji), wydano dziewięć decyzji ulgowych w postaci rozłożenia zaległości na raty w łącznej kwocie 38,1 tys. zł. Jednocześnie w przypadku pięciu decyzji ulgowych odmówiono w tych decyzjach udzielenia ulgi w formie umorzenia należności. W odniesieniu do 13 wniosków ulgowych odmówiono ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń (wg stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.). Postępowania wszczęte na podstawie trzech wniosków o udzielenie ulg umorzono, uzasadniając to bezprzedmiotowością postępowania, w związku z całkowitą spłatą zobowiązań. W 2018 r. wydano jedną decyzję o udzieleniu ulgi w kwocie 12,2 tys. zł oraz dwie decyzje o odmowie udzielenia ulgi, w 2019 r. dwie decyzje ulgowe w kwocie 16,9 tys. zł i cztery decyzje odmowne, w 2020 r. jedną decyzję ulgową w kwocie 3,7 tys. zł i cztery decyzje odmowne, natomiast w I półroczu 2021 r. pięć decyzji ulgowych w kwocie 5,3 tys. zł i cztery o odmowie udzielenia ulgi.

(akta kontroli str. 604)

Analiza wszystkich 18 postępowań, w związku z którymi złożono 25 wniosków o udzielenie ulg w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w łącznej kwocie 67,5 tys. zł prowadzonych w okresie 2018 – I półroczu 2021 r. wykazała, że dziewięć decyzji o rozłożeniu zaległości na raty było uzasadnianych *niełatwą sytuacją rodzinną i dochodową* rodziny wnioskodawcy. Dodatkowo wyliczano dochód na osobę w rodzinie, który wynosił od 87,50 zł do 1.185 zł⁴⁴ w przypadku zobowiązanego, wobec którego rozłożono na raty zaległości wynikające z trzech decyzji ustalających nienależne świadczenie wychowawcze. Dodatkową przesłanką uzasadniającą podjęcie decyzji o rozłożeniu zaległości na raty było częściowe uregulowanie zaległości.

(akta kontroli str. 605-649)

Dyrektor WRiPS zapytany o przyczyny uwzględnienia tak znacznych różnic kryteriów dochodowych przy udzielaniu ulgi w spłacie zaległości wyjaśnił, że *w związku z wnioskiem zobowiązanego o zastosowanie ulgi w spłacie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego w postaci rozłożenia na raty, Wojewoda Łódzki z zasady przychylił się do prośby wnioskodawcy i jego dobrowolnej chęci do spłaty. Powyższe leży w interesie wierzyciela i jednocześnie stanowi dogodną dla dłużnika formę spłaty zobowiązania.*

(akta kontroli str. 1261-1273)

W wszystkich decyzjach ulgowych dotyczących spłaty nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych wydanych przez Wojewodę Łódzkiego w kontrolowanym okresie nie ustalano opłaty prologacyjnej.

⁴⁴ Kwota dochodu w wysokości 1.185 zł dotyczyła zobowiązanego wobec, którego wydano trzy decyzje o rozłożeniu na raty zaległości z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

Według Dyrektora WRiPS zgodnie z art. 57 § 6 Ordynacji podatkowej (...), organ podatkowy może odstąpić od ustalenia opłaty prolongacyjnej, jeżeli wydanie decyzji następuje w związku z postępowaniem układowym lub na podstawie odrębnych ustaw, tj. np. ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

(akta kontroli str. 1261-1273)

W przypadku ośmiu postępowań, wszczętych w związku ze złożeniem 14 wniosków ulgowych Wojewoda Łódzki odmówił jej udzielenia uzasadniając swoje decyzje niedostarczeniem przez wnioskodawców w wyznaczonym terminie dokumentów potwierdzających sytuację dochodową, zawodową oraz zdrowotną rodziny wnioskodawców.

Wojewoda na podstawie art. 105 § 1 Kpa umorzył w całości trzy kolejne postępowania z uwagi na fakt, że przypisane do zwrotu zobowiązania zostały przed rozpatrzeniem wniosków w całości uregulowane przez dłużników.

Jedno postępowanie Wojewoda umorzył w części dotyczącej zadłużenia spłaconego poprzez potrącenia kwot z bieżąco wypłacanego świadczenia wychowawczego, natomiast w pozostałym zakresie odmówił udzielenia ulgi uzasadniając swoją decyzję interesem społecznym oraz publicznym, który stanowi interes budżetu państwa.

Postępowania w 14 sprawach o udzielenie ulgi trwały od 64 dni⁴⁵ do 241 dni⁴⁶.

Przyczyną najdłużej trwających trzech postępowań było oczekiwanie na wpływ dokumentów od Strony niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o ulgę w spłacie zadłużenia, które zdaniem Dyrektora Wydziału przerywa bieg terminu do wydania decyzji.

W najdłużej trwającym postępowaniu nie podejmowano czynności przez okres 189 dni, nie powiadamiając jednocześnie strony o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 605-649)

Decyzje w sprawie odmowy lub udzielenia ulgi w spłacie nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych podpisywały w imieniu Wojewody Łódzkiego Zastępca Dyrektora Wydziału Funduszy Europejskich i Certyfikacji (trzy decyzje wydane w 2018 r.) oraz Zastępca Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej (pozostałe decyzje wydane w okresie 2019 – I półrocze 2021). Osoby te posiadały stosowne upoważnienia do załatwiania spraw wynikających m.in. z art. 16 ust. 10 uopp. Udzielanie ulg następowało na wniosek stron, wobec których Wojewoda Łódzki wydał decyzje w sprawie nienależnie pobranego świadczenia.

W sprawach, w których przyznano ulgi do wniosków dołączano dokumenty i oświadczenia, tj. świadectwa pracy, decyzje o uznaniu za bezrobotnego bez prawa do zasiłku, rachunki i faktury dokumentujące ponoszone wydatki, zaświadczenia o dochodach, oświadczenia o sytuacji majątkowej, zawodowej i rodzinnej wnioskodawców i ich rodzin. W przypadku ośmiu wniosków o udzielenie ulgi nie dołączono dokumentów dotyczących sytuacji materialnej, zawodowej i zdrowotnej rodziny wnioskodawców, w terminie wyznaczonym na ich dostarczenie, co skutkowało odmową udzielenia ulgi.

(akta kontroli str. 605-660)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁴⁵ Postępowanie w sprawie Nr RPS-VII.9471.46.2018

⁴⁶ Postępowanie w sprawie Nr FE-V.9471.1320.2018

1. Urząd w przypadku czterech⁴⁷ z dziewięciu objętych badaniem postępowań, w których wystawiono łącznie 10 tytułów wykonawczych, dopuścił się zwłoki w wystawieniu czterech tytułów wynoszącej od 126 do 213 dni⁴⁸, naruszając tym samym art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁹, zgodnie z którym w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 417-418, 423-428)

Według Dyrektora WRiPS, *kierowanie spraw dotyczących nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego na drogę postępowania egzekucyjnego w administracji jest ostatecznością, stosowaną po wykorzystaniu wszelkich możliwych środków dążących do wyegzekwowania zadłużenia od zobowiązanego tj. dokonania potrąceń z bieżąco przyznanych świadczeń wychowawczych na podstawie art. 25 ust. 7 uopp, dokonania potrąceń z bieżąco wypłacanych świadczeń za granicą na podstawie art. 72 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 (...), wystosowania wezwania do spłaty zobowiązania, weryfikacji uprawnień do bieżących świadczeń w kraju i zagranicą, telefonicznego wywiadu z pracownikami OPS w miejscu ostatniego zamieszkania strony, weryfikacji aktywności zawodowej w ZUS, itp.). Kierując się dyspozycją zawartą w art. 7 Kpa w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jak wynika z art. 11 Kpa organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. W związku z powyższym tytuły wykonawcze nie są wystawiane niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji orzekającej o uznaniu za nienależnie pobrane świadczenia wychowawcze i przypisaniu do zawrotu nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego, lecz po zastosowaniu szerokiego spektrum działań mających na celu wyegzekwowanie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego od zobowiązanego.*

(akta kontroli str. 1274-1295)

Najwyższa Izba kontroli podziela opinię Dyrektora WRiPS, że wystawienie tytułu wykonawczego powinno nastąpić po wykorzystaniu wszelkich możliwych środków stosowanych w celu wyegzekwowania zadłużenia. Jednocześnie zauważa, że w czterech ww. przypadkach zwłoka w wystawieniu tytułów miała miejsce po znacznym, cztero- i siedmiomiesięcznym upływie czasu od wysłania i odebrania przez dłużników wezwania do zapłaty. Dodatkowo, w dwóch przypadkach wezwania do zapłaty były wysyłane dwu- i trzykrotnie. W ocenie NIK, brak reakcji dłużnika na wezwanie powinien skutkować bezzwłocznym wystawieniem tytułu wykonawczego.

2. W Urzędzie, odstępując od obowiązku przesłania zobowiązanym z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych pisemnych upomnień zawierających wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, naruszono wymóg określony w art. 15 § 1 upea. Jednocześnie, nie wystawianie upomnień stanowiło, zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 upea, zaniechanie działań uprawionego do żądania w drodze egzekucji

⁴⁷ Postępowania o numerach: FE-V.9471.1090.2018, FE-V.9471.153.2018, FE-V.9471.4204.2018, FE-V.9471.467.2018.

⁴⁸ Licząc ten termin od dnia odebrania przez dłużników pierwszych wezwań do zapłaty do dnia wystawienia tytułów.

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm. (dalej „upea”)

administracyjnej obowiązków dotyczących zapłaty nienależnie pobranych świadczeń przez właściwy do orzekania w I instancji, tj. Wojewodę Łódzkiego.

Wojewoda, jako podstawę odstąpienia od wystawiania upomnień wpisywano na tytułach wykonawczych § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia.

(akta kontroli str. 416-418, 420-430)

Według Dyrektora WRiPS *odstąpiono od wystawiania upomnień w związku z faktem, iż świadczenia wychowawcze zawierają się w katalogu należności pieniężnych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Należności publiczne definiowane są jako należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające organom administracji rządowej.*

(akta kontroli str. 1274-1295)

Zdaniem NIK, nie znajduje uzasadnienia odstąpienie od obowiązku przesłania zobowiązanym upomnienia na podstawie dyspozycji § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia. Przepis ten bowiem, odnosi się do należności pieniężnych, których obowiązek uiszczenia powstaje z mocy prawa. Tymczasem, w art. 25 uopp ustawodawca posługuje się pojęciem decyzji o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. Wskazuje to na prawotwórczy (konstytutywny – a nie deklaracyjny) charakter tego rodzaju decyzji i prowadzi do wniosku, że zobowiązanie nie powstaje „z mocy prawa”, ale na skutek uprawomocnienia się decyzji ustalającej zobowiązanie. Uwzględniając powyższe, ŁUW był zobowiązany przed skierowaniem tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego każdorazowo przesłać upomnienie zobowiązanym z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych.

3. W przypadku jednego postępowania o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego⁵⁰ oraz jednego postępowania o udzielenie ulgi w spłacie nienależnego świadczenia⁵¹ dopuszczono się odpowiednio 231- i 189 - dniowej zwłoki w podejmowaniu kolejnych czynności, czym naruszono art. 35 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane działać bez zbędnej zwłoki. Pomimo długotrwałych postępowań, nie powiadamiano stron - zgodnie z art. 36 § 1 Kpa - o przyczynach nierozpatrzenia spraw w terminie wraz z wskazaniem nowego terminu ich rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 444-445, 619-620)

Główne przyczyny zwłoki w podejmowaniu działań związanych z postępowaniem w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranego świadczenia to, wg Dyrektora WRiPS, *duża rotacja kadrowa w Oddziale, konieczności wyszkolenia nowych pracowników oraz duża liczba wpływających wniosków.* Wyjaśniając przyczyny zwłoki w podjęciu czynności w postępowaniu o udzielenie ulgi, Dyrektor wskazał na fakt, iż *wniosek o ulgę (...) wpłynął do ŁUW w dniu 17 lipca 2018 r., natomiast został przekazany do realizacji przez pracownika zajmującego się dochodzeniem nienależnie pobranych świadczeń w dniu 21 stycznia 2019 r.*

W ocenie NIK, problemy organizacyjne nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do odstąpienia od obowiązku bezwzględnego załatwienia spraw, a także zaniechania powiadamiania stron o każdym przypadku niezłatwienia spraw w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.

W wydawanych decyzjach w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń prawidłowo ustalano kwoty należności oraz okresy nienależnie

OCENA CZĄSTKOWA

⁵⁰ Postępowanie w sprawie Nr FE-V.9471.2963.2018

⁵¹ Postępowanie w sprawie Nr FE-V.9471.1320.2018

pobranego świadczenia, w tym odsetki za zwłokę. Decyzje te wydawały osoby upoważnione przez Wojewodę. Rzetelnie współpracowano z organami właściwymi, w zakresie spłat nienależnie pobranych świadczeń poprzez potrącenie z bieżąco wypłacanych innych świadczeń. Występowano do instytucji zagranicznych o odzyskanie nienależnie pobranych świadczeń. Przed wystawianiem tytułów wykonawczych nie wysyłano do dłużników upomnień wzywających do wykonania obowiązku orzeczonego decyzjami o ustaleniu i zwrocie nienależnie pobranych świadczeń odstępując tym samym od obowiązku przesłania upomnienia określonego w art. 15 § 1 upea. Postępowania w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia prowadzone były na ogół na bieżąco, jednakże w przypadku czterech z 30 badanych dopuszczono się zwłoki w wystawieniu tytułu wykonawczego, a w jednym przypadku w sposób długotrwały nie podejmowano kolejnej czynności postępowania uzasadniając to dużą rotacją pracowników Oddziału. Prowadzona w Urzędzie ewidencja w zakresie nienależnie pobranych świadczeń umożliwiała ustalenie na dany dzień stanu zadłużenia zobowiązanego z tytułu nienależnie pobranego świadczenia.

Decyzje o udzieleniu ulg w postaci rozłożenia zaległości na raty udzielano w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy, na podstawie kompletnych wniosków i w przypadkach szczególnych sytuacji rodzinnych. Decyzje te były wydawane bez zbędnej zwłoki, z wyjątkiem jednego postępowania w trakcie którego wystąpiła nieuzasadniona długotrwała przerwa między czynnościami. Udzielając ulg naliczono odsetki ustawowe za zwłokę.

OBSZAR

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

4.1. W ŁUW nie określono wewnętrznych zasad związanych z monitorowaniem realizacji świadczeń wychowawczych przez organy właściwe.

Monitorowanie realizacji świadczenia wychowawczego było prowadzone poprzez weryfikację sprawozdań przekazywanych Wojewodzie w Centralnej Aplikacji Statystycznej⁵² przez organy gmin. Wojewoda, również w CAS, przekazywał odpowiednie sprawozdania do ministra właściwego ds. rodziny i polityki społecznej, w tym sprawozdania w zakresie koordynacji świadczeń wychowawczych.

Ponadto, Wojewoda przekazywał drogą mailową do Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego MRPiPS plik z formularzem sprawozdania miesięcznego w zakresie m.in. liczby nierozpatrzonych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, liczby wydanych decyzji/informacji, ilości wpływających wniosków oraz liczby skarg do WSA. Podczas realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, w celu weryfikacji danych dotyczących osób ubiegających się o przyznanie świadczenia wychowawczego, osób pobierających świadczenie wychowawcze oraz dzieci, na które osoby te pobierają świadczenie wychowawcze lub ubiegają się o przyznanie świadczenia wychowawczego, zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, za pomocą portalu informacyjno-usługowego Emp@tia istnieje możliwość weryfikacji przez wojewodę m.in. tożsamości osoby z wniosku w Centralnej Bazie Beneficjentów, pobierania świadczeń w innych Jednostkach Terenowych, ubezpieczenia w systemie ZUS. W okresie objętym kontrolą nie przekazywano do MRPiPS innych sprawozdań dotyczących monitorowania postępowań dotyczących koordynacji świadczeń wychowawczych.

(akta kontroli str. 661-818)

⁵² Dalej „CAS”

Na podstawie 20 losowo wybranych sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego z okresu 2018 – 2021 (I półrocze) ustalono, że Wojewoda egzekwował obowiązek ich przekazywania przez poszczególne właściwe organy gmin. Sprawozdania były przekazywane drogą elektroniczną w terminach określonych w rozporządzeniach w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego⁵³. Wojewoda weryfikował ww. sprawozdania sporządzając raporty z modyfikacji sprawozdań podając datę i godzinę jej dokonania, dane osoby dokonującej modyfikacji, rodzaj modyfikacji oraz ewentualne informacje dodatkowe. Na podstawie sprawozdań sporządzanych przez właściwe organy gmin Wojewoda Łódzki sporządzał zbiorcze miesięczne zbiorcze zestawienia rzeczowo – finansowe. Na podstawie 10 wybranych losowo zbiorczych sprawozdań ustalono, że były one przekazywane terminowo do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz zawierały pełne dane.

(akta kontroli str. 661-811)

Wojewoda Łódzki nie przeprowadzał w urzędach obsługujących organy właściwe kontroli świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli str. 1261-1273)

4.2. ŁUW w okresie objętym kontrolą występował do MRPiPS w ramach prowadzonych postępowań o ustalenie prawa indywidualnych wnioskodawców do świadczenia wychowawczego, jak i kierował do Ministerstwa zapytania dotyczące procedury postępowania. W ramach indywidualnych spraw zwracał się do MRPiPS o podjęcie działań, mających na celu przyspieszenie rozpatrzenia wniosków stron postępowania. W zakresie procedury postępowania zwracano się do Ministerstwa z pytaniami dotyczącymi, m.in. przejęcia od marszałka województwa przez Wojewodę roli wierzyciela należności pieniężnych wynikających z nienależnie pobranych świadczeń, wymaganych danych ujętych w sprawozdaniach resortowych, dokumentów dołączanych do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia, rejestracji wniosku zagranicznego w systemie Sygnity, udostępniania stronom formularzy z/do instytucji zagranicznych, postępowania w przypadku, gdy Wojewoda ustali, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy o koordynacji, wpływu konkretnych zdarzeń na okres objęty koordynacją, np. uznania dziecka przez rodzica pracującego za granicą, śmierci członka rodziny przebywającego za granicą.

MRPiPS przekazał Wojewodzie Łódzkiemu dokumenty dotyczące zasad współpracy organów właściwych i wojewodów w sprawach objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego. Informował ponadto Wojewodę Łódzkiego m.in. o zmianach prawnych dotyczących przyznawania świadczeń wychowawczych, obowiązującym orzecznictwie w tym zakresie. Przekazywał również pisma z odpowiedziami na pytania zadawane przez innych wojewodów.

(akta kontroli str. 819-972)

Współpraca Oddziału z właściwymi organami gmin polega na stałym kontakcie z ich pracownikami odpowiedzialnymi za realizację świadczenia wychowawczego (pisma, maile, infolinia dla pracowników ośrodków pomocy społecznej). Według Dyrektora WRiPS *była to współpraca pozwalająca na szybkie i bieżące rozwiązywanie problemów powstających przy realizacji zadania. Ponadto, po przyjęciu realizacji*

⁵³ Obowiązujące do dnia 30 czerwca 2019 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1831) i obowiązująca od 1 września 2019 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo - finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1179).

zadania z zakresu koordynacji świadczeń przez Wojewodę, w marcu 2018 r. zorganizowane zostało spotkanie przedstawicieli gmin, w trakcie którego, odbyła się prezentacja najważniejszych zagadnień dotyczących koordynacji świadczeń.

(akta kontroli str. 1261-1273)

4.3. W 2018 r. przeprowadzone zostało zadanie audytowe pn. *Ocena procesu realizacji w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego*. Badaniem objęto okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 8 listopada 2018 r. W ramach audytu zidentyfikowano ryzyka, które się zmaterializowały. Dotyczyły one:

- nieefektywnej obsługi klientów przez pracowników Oddziału,
- powiększającej się liczby spraw zaległych, co powodowało ich rozpatrywanie po terminie ustawowym, a także niezadowolenie ze strony klientów,
- niewłaściwego podziału pracy wśród pracowników Oddziału (postępowania o różnym poziomie skomplikowania),
- braku lub niekompletnej ewidencji dokumentacji spraw należących do kompetencji Oddziału,
- braku lub niewłaściwych działań zaradczych, których celem miała być poprawa sytuacji Oddziału w odniesieniu do zaległości w realizacji zadań merytorycznych,
- nieefektywnego sposobu prowadzenia spraw przez pracowników pod względem proceduralnym,
- braku lub niewłaściwego zarządzania czasem pracy pracowników Oddziału przez Kierownika,
- braku właściwie określonych ryzyk i odpowiadających im mechanizmów kontrolnych w ramach zadań realizowanych w Oddziale.

W podsumowaniu audytu z listopada 2018 r. wskazano m.in. na występowanie błędów we wprowadzaniu kluczowych danych do systemu informatycznego Signity, które utrudniały prawidłowe prowadzenie postępowania, zniekształcały statystyki ilości prowadzonych oraz zakończonych spraw. Wskazano również, że w nielicznych przypadkach informowano klienta o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy, dokumentacja nie zawierała metryki sprawy, spisu treści lub innych informacji pozwalających w sposób łatwy i szybki znalezienia istotnych informacji. Brakowało też w niektórych sprawach decyzji oraz pism wysłanych do klientów. Ponadto zweryfikowane dokumenty uniemożliwiały weryfikację dochowywania przez pracowników Oddziału terminowości rozpatrywania postępowań administracyjnych zgodnie z Kpa. Powyższe ustalenia świadczyły o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu kontroli i nadzoru nad realizacją zadań. Podczas oceny badanego procesu ustalono, że nie rejestrowano wszystkich skarg, które wpływały w związku z realizacją zadań przez Oddział. Stwierdzono ponadto, że Oddział nie wdrożył pisemnych procedur regulujących sposób prowadzenia postępowań administracyjnych. Brak procedur skutkowało niewłaściwym sprawowaniem nadzoru i kontroli nad realizacją poszczególnych zadań.

Stwierdzono również, że funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie był efektywny, skuteczny i adekwatny, bowiem wymagał usprawnienia w odniesieniu do wszystkich standardów kontroli zarządczej.

W związku z przeprowadzonym audytem sformułowano 23 zalecenia dotyczące organizacji pracy Oddziału oraz kontroli zarządczej, w tym dotyczące m.in.:

- ustalenia minimalnych limitów ilości decyzji wydawanych przez pracownika Oddziału w skali miesiąca w podziale na grupy osób, zgodnie z posiadanym przez nich doświadczeniem i wiedzą,
- wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za weryfikację projektów decyzji,

- wdrożenia w Oddziale skutecznego systemu podziału pracy na poszczególnych pracowników,
- wdrożenia obowiązku prowadzenia przez poszczególnych pracowników wykazów/ ewidencji prowadzonych spraw i wydawanych decyzji,
- wdrożenie skutecznego podziału pracy na poszczególnych pracowników,
- wyodrębnienia w Oddziale grup pracowników według realizowanych zadań i zajmowanych stanowisk dostosowując je do realnych potrzeb (obsługa klienta, wydawanie decyzji, weryfikacja kompletności wniosków)
- wdrożenia skutecznego i efektywnego systemu sprawowania przez Kierownictwo WRiPS oraz Oddziału nadzoru nad efektywnością pracy i realizacją zadań przez pracowników,
- wdrożenia obowiązku rzetelnego wprowadzania przez pracowników danych do systemu informatycznego Sygnity,
- wprowadzenie do systemu EZD wszystkich spraw i wniosków dotyczących świadczeń rodzinnych i wychowawczych należących do właściwości Oddziału,
- opracowanie i wdrożenie pisemnej procedury regulujące zadania w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych,
- weryfikacja potencjalnych zagrożeń oraz wdrożenie mechanizmów kontrolnych adekwatnych do stwierdzonych zagrożeń,
- zwiększenie ilości szkoleń pracowników Oddziału w miarę możliwości finansowych, szczególnie w zakresie obsługi systemu Sygnity.

Dyrektor WRiPS poinformował w dniu 18 stycznia 2019 r. Kierownika Zespołu Audytu Wewnętrznego o sposobie wykonania zaleceń wydanych w związku z audytem, w tym m.in. o tym, że:

- w związku z reorganizacją struktury organizacyjnej ŁUW, zgodnie z którą z dniem 1 listopada 2018 r. zlikwidowano Wydział Funduszy Europejskich i Certyfikacji⁵⁴ i przekształceniu Oddziału w WFEiC w Oddział w WRiPS, nie dokonano wyznaczenia minimalnych limitów decyzji wydawanych przez pracowników, niemniej jednak przewidziano określenie takich limitów do końca III kwartału 2019 r.,
- w Oddziale wyznaczono cztery osoby z największym doświadczeniem do weryfikacji projektów decyzji. W grudniu 2018 r. powołano pięcioosobowy „zespół pilotażowy” z liderem (koordynatorem) zespołu, którego celem było rozpatrywanie spraw. Zdaniem koordynatora było przekazywanie wiedzy członkom zespołu. W związku z tym, że praca zespołu pilotażowego okazała się wydajna, w 2019 r. utworzono kolejne trzy zespoły,
- ewidencja prowadzonych spraw i wydanych decyzji znalazła odzwierciedlenie w systemie Sygnity oraz w systemie EZD,
- organizacja pracy jasno określała podział pracy na poszczególnych pracowników, a utworzone zespoły pracowników dysponowały wiedzą, które sprawy należały do ich kompetencji,
- wyodrębniono grupy pracowników zajmujących się obsługą klienta, prowadzeniem postępowań administracyjnych, weryfikacją kompletności wniosków i ich rejestracją,
- wprowadzony został bieżący monitoring w zakresie liczby wydawanych decyzji, wprowadzonych wniosków i formularzy oraz liczby obsłużonych klientów, w podziale na poszczególnych pracowników Oddziału, ponadto wprowadzono zmiany organizacyjne polegające na podziale Oddziału na zespoły,

⁵⁴ Dalej „WFEiC”

- pracownicy zajmujący się wprowadzaniem i rejestracją wniosków oraz formularzy zagranicznych w systemie Sygnity, zostali przeszkoleni w zakresie korzystania z ww. systemu i zobowiązani do rzetelnego wprowadzania danych. Podjęto działania w celu powołania administratora systemu dziedzinowego, który poza bieżącą pracą będzie prowadził wewnętrzne szkolenia pracowników z wykorzystania systemu Sygnity,
- przewidziano do końca II kwartału 2019 r. wprowadzenie do systemu EZD wszystkich spraw dotyczących koordynacji świadczeń rodzinnych, a do końca IV kwartału 2019 r. opracowanie pisemnych procedur regulujących realizację zadań w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych,
- w związku z aktualizacją ryzyk w Urzędzie do dnia 15 kwietnia 2019 r. przewidziano weryfikację potencjalnych zagrożeń zidentyfikowanych w Oddziale wraz z wdrożeniem mechanizmów kontrolnych adekwatnych do stwierdzonych zagrożeń,
- w listopadzie i grudniu 2018 r. przeprowadzono szkolenia pracowników Oddziału w zakresie obsługi systemu Sygnity. Ponadto, potrzeby szkoleniowa w powyższym zakresie zostały zgłoszone do Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli.

Zgodnie z wykazem dokumentującym monitoring realizacji zaleceń uwzględniając informację kierownictwa Oddziału z dnia 18 i 29 stycznia 2019 r. wskazano na ich realizację, z wyjątkiem tych, których deklarowany termin wykonania nie upłynął.

W dniu 29 maja 2020 r. na podstawie weryfikacji regulacji wewnętrznych audytorzy ŁUW ustalili, że poza dwoma zaleceniami wszystkie pozostałe zostały zrealizowane częściowo lub całkowicie. Niezrealizowane zalecenia dotyczyły wprowadzenia do systemu informatycznego EZD wszystkich spraw/ wniosków dotyczących świadczeń rodzinnych i wychowawczych oraz opracowania i wdrożenia pisemnych procedur regulujących zadania w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych.

(akta kontroli str. 973-1090)

W Urzędzie wprowadzono *Instrukcję prowadzenia spraw w zakresie rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego – Oddział ds. koordynacji świadczeń*, dokument pn. *Sposób postępowania i prowadzenia spraw z zakresu koordynacji świadczeń oraz Procedura rozpatrywania wniosków w zakresie ulg dotyczących nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*⁵⁵.

(akta kontroli str. 1091-1117)

W toku prowadzonych postępowań, nie zostały ujawnione przypadki braku w EZD dokumentacji dotyczącej wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

(akta kontroli str. 416-463, 595-603, 605-649)

W okresie objętym kontrolą w WRiPS (do 1 listopada 2018 r. WFEiC) przeprowadzana była coroczna kontrola zarządcza, w związku z którą kierownictwo Wydziału określało planowane cele do osiągnięcia w danym roku i proponowało zadania konieczne do ich zrealizowania, a kontrolujący dokonali oceny stanu kontroli zarządczej i sformułowali wnioski wynikające z powyższej oceny. Celem na 2018 r. była realizacja zadań Wydziału zgodnie z zasadą praworządności i w sposób satysfakcjonujący klienta oraz podejmowanie nowych wyzwań, które miały się przyczynić do rozwoju ŁUW, a w dłuższej perspektywie do pogłębiania zaufania klienta do ŁUW. Miernikiem dla ww. celu miał być poziom satysfakcji klienta

⁵⁵ Obowiązująca od 14 maja 2021 r.

mierzony pozytywnymi opiniami na temat działalności Wydziału (min. 5 pozytywnych opinii). Cele na lata 2019 – 2021 dotyczyły wydania jak największej liczby decyzji w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych, a miernikiem dla proponowanych celów była liczba wydanych decyzji w danym roku (4.913 w 2019 r., 6.000 w 2020 r. i 8.000 w 2021 r.).

Zgodnie z informacjami o stanie kontroli zarządczej sformułowano zalecenia i wnioski wynikające z oceny systemu kontroli zarządczej. W 2018 r. zalecono monitorowanie sposobu załatwiania spraw przez Oddział oraz działań podejmowanych w celu poprawy organizacji funkcjonowania ww. komórki. Jednocześnie wskazano, że wykonano założenia na ten rok.

Dalsze monitorowanie sposobu załatwiania spraw oraz podejmowani działań zmierzających do poprawy organizacji funkcjonowania WRiPS zalecono na 2019 r. Stwierdzono wykonanie przyjętych na ten rok założeń, a liczba zaległych spraw przejętych od Marszałka Województwa Łódzkiego zmniejszyła się o 57%. Realizacja przyjętego miernika kształtowała się na poziomie 177% (wydano ponad 10,5 tys. decyzji). Kierownictwo WRiPS wskazało mechanizmy, które miały pomóc w realizacji założonego celu np. zapewnienie wystraszającej i dobrze wyszkolonej kadry oraz odpowiednich możliwości techniczno - organizacyjnych.

Zalecenia przyjęte na 2020 r. były tożsame z zaleceniami na 2019 r. Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzono informacji o stanie kontroli zarządczej w ŁUW w 2021 r., w której wskazano by ewentualne zalecenia i wnioski dotyczące funkcjonowania Wydziału.

(akta kontroli str. 1118-1245)

4.4. W badanym okresie wpłynęły do ŁUW 53 skargi na dotyczące świadczenia wychowawczego udzielanego w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Za zasadne uznano 45 skarg, w tym w 2018 r. cztery skargi, w 2019 r. 18 skarg, w 2020 r. 17 skarg, a w I półroczu 2021 r. sześć skarg.

(akta kontroli str. 1246-1247)

Analiza pięciu skarg⁵⁶ wykazała, że dotyczyły one zwłoki w rozpatrywaniu wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego i były wnoszone na piśmie. Jedna z nich została przekazana przez Departamentu Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a pozostałe wpłynęły bezpośrednio do Urzędu. Skargi rozpatrzono w terminie od 2 dni do 11 dni. Uznano zasadność skarg i w ich wyniku odpowiednio: wydano decyzję o ustaleniu prawa do świadczenia; sporządzono informację o przyznaniu świadczenia; wysłano - po zgromadzeniu niezbędnych informacji - odpowiedź na wniosek instytucji zagranicznej właściwej ds. świadczeń rodzinnych; poinformowano skarżącą o tym, że w związku z zatrudnieniem małżonka w państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w sprawie jej wniosku mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Poinformowano również o przekazaniu wniosku zgodnie z właściwością rzeczową.

(akta kontroli str. 1248-1250)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Wojewoda rzetelnie wywiązywał się z wynikającego z art. 14 ust. 3 uopp obowiązku monitorowania realizacji świadczenia wychowawczego, który realizował poprzez weryfikację danych dotyczących osób pobierających świadczenie wychowawcze,

⁵⁶ Skargi wniesione w związku z trwającymi postępowaniami w sprawach o numerach: RPS-VII.9471.885.2019, ZRPS-VII.9471.692.2020, FE-V.9471.3999.2018, ZRPS-VII.9471.32.2020 oraz FE-V.9471.1206.2018

osób ubiegających się o świadczenie wychowawcze oraz dzieci, na które osoby te pobierają świadczenie wychowawcze lub ubiegają się o przyznanie tego świadczenia za pomocą portalu informacyjno-usługowego Emp@tia. Jednocześnie realizując wynikający z art. 30 ust. 1 i 1a uopp w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzeń o sprawozdaniach z 2017 r.⁵⁷ i 2019 r.⁵⁸ weryfikowano dane zawarte w sprawozdaniach przekazywanych Wojewodzie w CAS przez organy gmin. Wojewoda, również w CAS, przekazywał miesięczne zbiorcze sprawozdania do MRPiPS, w tym sprawozdania w zakresie koordynacji świadczeń wychowawczych. Ponadto przekazywał do Ministerstwa sprawozdania w zakresie m.in. liczby nierozpatrzonych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, liczby wydanych decyzji/informacji, ilości wpływających wniosków oraz liczby skarg do WSA. W okresie objętym kontrolą nie przekazywano do MRPiPS innych sprawozdań dotyczących monitorowania postępowań dotyczących koordynacji świadczeń wychowawczych. ŁUW w ramach nadzoru nie przeprowadzał kontroli właściwych organów gmin w zakresie prawidłowości świadczeń wychowawczych przyznawanych w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

ŁUW rzetelnie współpracował z MRPiPS w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Współpraca ta polegała na wydawaniu przez Ministerstwo zaleceń, wytycznych lub dokonywaniu interpretacji przepisów obowiązujących w danych stanach faktycznych opisywanych m.in. przez Urząd.

Współpraca Oddziału z właściwymi organami ograniczała się do stałego kontaktu z ich pracownikami odpowiedzialnymi za realizację świadczenia wychowawczego utrzymywanym za pomocą pism, maili czy specjalnej infolinii.

W związku przeprowadzaną corocznie w Urzędzie kontrolą zarządczą w WRiPS wyznaczone zostały cele związane z wydaniem jak największej liczby decyzji w zakresie koordynacji świadczeń rodzinnych i wychowawczych. Wyznaczone mierniki dla proponowanych celów w postaci złożonej liczby wydanych decyzji w danym roku, zostały zrealizowane. Zrealizowano również zalecenia wydane po przeprowadzonym audycie dotyczącym oceny procesu realizacji w ŁUW zadania związanego z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Wysyłanie/kierowanie do zobowiązanych z tytułu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych upomnień wzywających do wykonania obowiązku orzeczonego decyzjami o ustaleniu z zwrocie tych świadczeń.
2. Bezwłoczne wystawianie tytułów wykonawczych, w sytuacji gdy nie ma możliwości odzyskania należności poprzez jej potrącanie z innych świadczeń wypłacanych zobowiązanemu oraz gdy nie dokonuje on dobrowolnej wpłaty, pomimo doręczenia mu wezwania do zapłaty.
3. Prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego bez zbędnej zwłoki, a w razie niemożności załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa bezzwłocznie informować strony

⁵⁷ Obowiązujące do dnia 30 czerwca 2019 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań finansowo – rzeczowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1813)

⁵⁸ rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie sprawozdań finansowo – rzeczowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (Dz. U. poz. 1179)

podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Łódź, 17 września 2021 r.

Kontroler
Maciej Kończalik
główny specjalista k.p.

/-/

.....
podpis

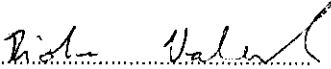
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


.....
podpis

16. 12. 2021