



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.001.03.2023

Małgorzata Gołębiowska
Dyrektor
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
w Stąporkowie
ul. Piłsudskiego 132A
26-220 Stąporków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. – wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Stąporkowie (MGOPS lub Ośrodek), ul. Piłsudskiego 132A, 26-220 Stąporków

Kierownik jednostki kontrolowanej Małgorzata Gołębiowska, Dyrektor MGOPS od 1 marca 2012 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach

Kontroler/Kontrolerzy

1. Piotr Fatalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/7/2023 z 3 stycznia 2023 r.
2. Jerzy Stachowiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/10/2023 z 9 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez MGOPS dotacji celowej na *wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji, w tym na dodatki osłonowe oraz ochronę odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz z budżetu państwa części budżetowej 85/26 – województwo świętokrzyskie dział 855 – Rodzina, rozdział 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy wykorzystania i rozliczenia powyższych dotacji.
Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania dotacji celowej na *wydatki związane z realizacją działań łagodzących skutki inflacji, w tym na dodatki osłonowe oraz ochronę odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej* na finansowanie wypłat dodatku osłonowego oraz z budżetu państwa części budżetowej 85/26 – województwo świętokrzyskie dział 855 – Rodzina, rozdział 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego *na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.*

Uzasadnienie oceny ogólnej Powyższa ocena została sformułowana na podstawie zbadania wykorzystania dotacji celowej na finansowanie wypłat dodatku osłonowego w kwocie 26,2 tys. zł,

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

co stanowiło 1,34% wykorzystanej dotacji na ten cel oraz dotacji na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego w kwocie 77,5 tys. zł, co stanowi 15,7% środków wykorzystanych w 2022 r. na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegające na nieterminowym rozpoznawaniu i wypłacaniu dodatku osłonowego nie miały istotnego wpływu na prawidłowość wykorzystania dotacji.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

1. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Stąporkowa 4 stycznia 2022 r. upoważnił Dyrektora MGOPS do prowadzenia postępowań w sprawach przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć, w tym decyzji i przekazywania informacji, o której mowa w art. 2 ust. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym⁴.

W 2022 r. do MGOPS wpłynęło 3192 wnioski⁵ o wypłatę dodatku osłonowego, w tym na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o dodatku osłonowym wpłynęło 846 wniosków⁶, a na podstawie art. 2 ust. 6 powyższej ustawy (w przypadku gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane węglem lub paliwami węglowodukowymi) – 2346⁷. Do 31 stycznia 2022 r. do Ośrodka złożono 1673 wnioski⁸, w tym na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o dodatku osłonowym – 467 wniosków⁹, a na podstawie art. 2 ust. 6 – 1206¹⁰. Natomiast do 31 października 2022 r. (od początku roku) złożono 3191 wniosków, w tym na podstawie art. 2 ust. 5 – 845 wniosków, a na podstawie art. 2 ust. 6 – 2346. Po 31 października 2022 r., tj. po terminie określonym w art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku osłonowym do MGOPS złożono jeden wniosek, na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy i dotyczył gospodarstwa domowego składającego się z dwóch-trzech osób.

Do dnia 31 marca 2022 r. Ośrodek dokonał wypłaty dodatku osłonowego na podstawie 1209 wniosków, w tym na podstawie wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r. dokonano 1207 wypłat I raty dodatku osłonowego, a pozostałe dwie wypłaty zostały dokonane na podstawie wniosków złożonych po 31 stycznia 2022 r. Do dnia 31 marca 2022 r. MGOPS nie dokonał wypłaty I raty dodatku osłonowego na podstawie 466 wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r., w tym na podstawie:

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 169.

⁵ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 1284 wnioski, składające się z 2-3 osób – 1338, składające się z 4-5 osób – 510, z co najmniej 6 osób – 60.

⁶ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 304 wnioski, składające się z 2-3 osób – 382, składające się z 4-5 osób – 143, z co najmniej 6 osób – 17.

⁷ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 980 wnioski, składające się z 2-3 osób – 956, składające się z 4-5 osób – 367, z co najmniej 6 osób – 43.

⁸ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 716 wniosków, składające się z 2-3 osób – 654, składające się z 4-5 osób – 264, z co najmniej 6 osób – 39.

⁹ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 179 wniosków, składające się z 2-3 osób – 206, składające się z 4-5 osób – 72, z co najmniej 6 osób – 10.

¹⁰ W tym złożonych przez gospodarstwa jednoosobowe – 537 wniosków, składające się z 2-3 osób – 448, składające się z 4-5 osób – 192, z co najmniej 6 osób – 29.

- 35 wniosków sprawy zamknięto bez nadania im biegu ze względu na zgon wnioskodawcy (10) i wycofanie wniosku (25);
- 15 wniosków wydano decyzje odmawiające przyznanie dodatku osłonowego;
- 416 wniosków nie zakończono postępowania weryfikacyjnego, w tym:
 - w 195 przypadkach ze względu na brak potwierdzenia zgłoszenia w CEEB lub błędnie wykazane źródło ciepła we wniosku o dodatek;
 - w 126 przypadkach ze względu na weryfikację wysokości dochodów uprawniających do otrzymania wsparcia. Dyrektor MGOPS jako przyczynę opóźnień wskazała m.in.: (...) *oczekiwanie na wyjaśnienia w zakresie wysokości składki zdrowotnej 9% oraz kwoty 13-tej i 14-tej emerytury wypłaconej w roku bazowym, które były pozyskiwane tak od wnioskodawców, jak też z ZUS. W odniesieniu do części wniosków wystąpiła konieczność ponownej weryfikacji w ZUS, gdyż w dniach między 1 a 6 lutego 2022 r. miał miejsce błąd systemu ZUS – nieprawidłowość weryfikacyjna polegała na błędnym zawyżaniu przez ZUS w informacjach przekazywanych przez system dziedziny wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne wg danych za rok 2020;*
 - w pozostałych 95 przypadkach przyczyna opóźnień leżała po stronie Ośrodka, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 160, 162-174, 205-212)

Do dnia 2 grudnia 2022 r. MGOPS dokonał wypłaty dodatków na podstawie 2982 wniosków, w tym 1607 wypłat jako II ratę. Różnica pomiędzy liczbą I raty wypłaconych do 31 marca 2022 r., a liczbą II raty wynosiła 400 i wynikała z wypłaty I raty po 31 marca 2022 r. na podstawie 416 wniosków oraz niewypłacenia II raty w 16 przypadkach, ze względu na zgon wnioskodawcy ($1207+416-16=1607$). W przypadku pięciu wniosków wypłaty zostały zrealizowane po 2 grudnia 2022 r.¹¹, tj. po terminie określonym w art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym, co spowodowane było koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w związku z niepełnym lub błędnym wypełnieniem wniosku.

(akta kontroli str. 160-174, 386-511)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że brak terminowej wypłaty dla wniosków związany był z prowadzonym w dalszym ciągu (wykraczającym poza wskazaną datę) postępowaniem mającym na celu szczegółowe ustalenie sytuacji wnioskodawcy i rozstrzygnięcie sprawy, o ile nie jest to sprzeczne z przepisami prawa – w sposób uwzględniający słuszny interes strony.

(akta kontroli str. 205)

Ośrodek rozpatrzył odmownie 98 wniosków, z powodu niespełniania kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku osłonowym. MGOPS pozostawił bez rozpatrzenia 107 wniosków, w tym 72 ze względu na wycofanie wniosku, 17 z powodu zgonu wnioskodawcy, 14 ze względu na

¹¹ W czterech przypadkach 16 grudnia 2022 r. i w jednym przypadku w dniu 21 grudnia 2022 r.

przyznanie dodatku osłonowego na podstawie wcześniej złożonego wniosku, trzy z uwagi na niespełnienie wymogów ustawowych¹² oraz jeden złożony po terminie.

(akta kontroli str.160-161, 175-179)

Szczegółową analizą objęto 40 wniosków¹³, na podstawie których wypłacono dodatek oraz 10 wniosków, w przypadku których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na niespełnienie wymogu ustawowego.

Spośród 40 wniosków skutkujących wypłaceniem dodatku, wnioskodawcy wypełnili poprawnie 35, a pięć wymagało poprawy lub uzupełnienia. MGOPS wzywał wnioskodawców telefonicznie, co dokumentowano notatkami służbowymi. Ośrodek weryfikował wnioski pod kątem liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, kryterium dochodowego oraz głównego źródła ciepła wpisanego do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej: CEEB). Wnioskodawcy do wszystkich wniosków dołączyli kopie deklaracji CEEB.

Analizowane 40 wniosków, na podstawie których wypłacono dodatek rozpatrzono w terminie od 24 do 152 dni, licząc od dnia wpływu wniosku do MGOPS do dnia przygotowania pisemnej informacji o przyznaniu dodatku osłonowego, zgodnie z art. 2 ust. 12 ustawy o dodatku osłonowym. Nie później niż w ciągu dwóch miesięcy rozpatrzono 10 wniosków, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej: Kpa). Spośród wniosków rozpatrzonych po ponad dwóch miesiącach, osiem rozpoznano w dniu poprawienia wniosku przez wnioskodawcę lub w dniu następnym, a pozostałe 22 postępowania prowadzono ponad dwa miesiące bez jakiegokolwiek przyczyny uzasadniającej tak długi okres ich prowadzenia, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wypłata dodatku osłonowego na podstawie 35 badanych wniosków nastąpiła w pełnej wysokości, a w pięciu przypadkach ograniczono kwotę wypłaty ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o dodatku osłonowym. W przypadku pięciu wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r. wypłaty nastąpiły w dwóch równych ratach w terminie do dnia 31 marca 2022 r. oraz do dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie badanych 40 wniosków wypłacono dodatki osłonowe w łącznej wysokości 26,2 tys. zł, co stanowiło 1,34% wykorzystanej dotacji i 1,37% wypłaconych dodatków osłonowych.

(akta kontroli str. 274-275,280-379, 382)

Analiza 10 wniosków, w których wydano decyzję odmawiającą wypłaty dodatku osłonowego wykazała, że przyczyną odmowy było przekroczenie przez wnioskodawcę kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o dodatku osłonowym. Postępowania prowadzone były w okresie od 37 do 89 dni licząc od daty wpływu wniosku o przyznanie dodatku osłonowego do dnia wydania decyzji odmownej. W terminie do 60 dni rozpatrzono pięć wniosków, a pozostałe pięć po ponad 60 dniach, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹² Art. 24a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615, ze zm.) w zw. z art. 2 ust. 14 ustawy o dodatku osłonowym, w tym art. 411 ust. 10n ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).

¹³ Dobór celowy, po 10 z każdego kwartału, a w przypadku I kw. 5 wniosków z miesiąca stycznia. Doboru próby dokonano spośród wniosków, w przypadku których wnioskodawca złożył więcej niż jeden wniosek lub złożono więcej niż jeden wniosek z tym samym adresem prowadzenia gospodarstwa domowego.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

(akta kontroli str. 360-379)

Gmina Stąporków (dalej: Gmina), zgodnie z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o dodatku osłonowym, składała do Wojewody Świętokrzyskiego kwartalne wnioski o przyznanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłaty dodatków osłonowych. We wniosku na I kwartał wykazano zapotrzebowanie w wysokości 600 tys. zł na miesiąc marzec, w tym koszty wypłacania odbiorcom dodatku osłonowego w wysokości 2% środków przeznaczonych na wypłatę dodatku osłonowego, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o dodatku osłonowym. We wniosku na II kwartał wykazano łączną kwotę zapotrzebowania w wysokości 306 tys., w tym 300 tys. zł z przeznaczeniem na wypłatę dodatku osłonowego i 6 tys. zł, jako koszty wypłacania dodatku. Gmina zapotrzebowała powyższą kwotę w dwóch równych ratach na miesiące maj i czerwiec. We wniosku na III kwartał Gmina wykazała zapotrzebowanie w wysokości 738,5 tys. zł¹⁵, w tym na miesiąc lipiec – 636,5 tys. zł¹⁶ oraz na miesiące sierpień i wrzesień po 51 tys. zł¹⁷. Na IV kwartał Gmina wystąpiła z zapotrzebowaniem w wysokości 306 tys. zł¹⁸, w dwóch równych ratach na miesiące październik i listopad. W odpowiedzi na pismo Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (dalej: ŚUW) z 2 listopada 2022 r., MGOPS 9 listopada 2022 r. poinformował, że po analizie wydatkowania dotacji celowej na wypłatę dodatku osłonowego w Gminie występuje niedobór środków na kwotę 51 tys. zł. W 2022 r. Ośrodek łącznie wnioskował o przekazanie 2001,5 tys. zł na wypłatę dodatku osłonowego (wraz z kosztami obsługi).

(akta kontroli str. 213-228)

ŚUW przekazywał środki na rachunek bankowy Gminy w wysokości i w miesiącach wskazanych w kwartalnych zapotrzebowaniach i w piśmie z 9 listopada 2022 r.

Urząd Gminy przekazywał środki do MGOPS w terminie od 1 do 3 dni od otrzymania z ŚUW.

(akta kontroli str. 213-247)

MGOPS z otrzymanej dotacji w wysokości 2001,5 tys. zł wydatkował 1957,3 tys. zł, tj. 97,8% otrzymanych środków. Ośrodek wypłacił dodatki w łącznej wysokości 1918,9 tys. zł., a koszty związane z wypłatą wyniosły 38,3 tys. zł. Kwota niewykorzystanej dotacji wyniosła 44,2 tys. zł. Łączna kwota wypłaconych dodatków wynikająca z programu Signity S.A. (program do obsługi świadczeń) była zgodna z łączną kwotą wydatkowaną na wypłatę świadczeń wynikającą z zapisów konta 130. Dane wykazane w rozliczeniu dotacji przedkładanym wojewodzie świętokrzyskiemu były zgodne z danymi wynikający z programu Signity S.A.

(akta kontroli str.248-277)

MGOPS zwrócił 30 grudnia 2022 r. niewykorzystaną dotację w kwocie 44,2 tys. zł na rachunek bankowy Gminy. Powyższa kwota została zwrócona do ŚUW w dniu 4 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 382-385)

Szczegółową analizą objęto wypłatę świadczenia na próbie 60 wniosków, w tym 40, których kryteria doboru zostały opisane we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia oraz 20 wniosków dobranych spośród wniosków złożonych

¹⁵ W tym na wypłatę dodatków 724 tys. zł i 14,5 tys. kosztów obsługi.

¹⁶ W tym na wypłatę dodatków 624 tys. zł i 12,5 tys. kosztów obsługi.

¹⁷ W tym na wypłatę dodatków 50 tys. zł i 12,5 tys. kosztów obsługi.

¹⁸ W tym na wypłatę dodatków 300 tys. zł i 6 tys. kosztów obsługi.

w październiku 2022 r.¹⁹ Wyплаты dodatku osłonowego na podstawie analizowanych wniosków następowały w terminie od 24 do 152 dni od daty złożenia wniosku, w tym na podstawie 30 wniosków wypłaty dokonano nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, na podstawie 18 wniosków w terminie od 61 do 100 dni, a na podstawie 12 wniosków powyżej 100 dni, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na podstawie pięciu (złożonych przed 31 stycznia 2022 r.) spośród 60 analizowanych wniosków wypłata nastąpiła w dwóch ratach. Pierwszą ratę wypłacono w terminie od 76 do 83 dni, a drugą ratę w terminie od 196 do 199 dni od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 380-381)

Burmistrz Stąporkowa przekazał Wojewodzie Świętokrzyskiemu rozliczenie dotacji z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków osłonowych, sporządzone narastająco za okres od dnia 1 stycznia do dnia kończącego danego kwartału, odpowiednio w dniach 15 kwietnia, 14 lipca, 13 października 2022 r. i 11 stycznia 2023 r., tj. zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku osłonowym.

(akta kontroli str.256-277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia 31 marca 2022 r. MGOPS nie dokonał wypłaty (z przyczyn leżących po stronie Ośrodka) I raty dodatku osłonowego na podstawie 95 wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r., wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym, zgodnie z którym dodatek osłonowy przysługuje za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. i jest wypłacany w dwóch równych ratach w terminie do dnia 31 marca 2022 r. oraz do dnia 2 grudnia 2022 r. W przypadku gdy osoba, spełniająca kryterium dochodowe o którym mowa w ust. 1, złoży wniosek o wypłatę dodatku osłonowego później niż na 2 miesiące przed upływem tych terminów, dodatek osłonowy jest wypłacany jednorazowo, niezwłocznie po przyznaniu tego dodatku.

Ponadto na podstawie 25 wniosków złożonych po 31 stycznia 2022 r. z 35 objętych analizą²⁰, Ośrodek dokonał wypłaty dodatku osłonowego po ponad dwóch miesiącach od złożenia wniosku, co również stanowiło naruszenie art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym.

(akta kontroli str.160, 163-174, 380)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła m.in., że *istotny wpływ na termin wydawania rozstrzygnięć i wypłat I raty miały ograniczone zasoby kadrowe Ośrodka, obszerny zakres zadań statutowych i realizacja spraw bieżących. Realizacją zadania zajmował się Dział Świadczeń Rodzinnych Funduszu Alimentacyjnego i Świadczeń Wychowawczych, w tym samym czasie Dział realizował swoje podstawowe zadania bieżące (świadczenia rodzinne, rodzicielskie, opiekuńcze, fundusz alimentacyjny, a dodatkowo w styczniu miał miejsce zbieg terminów załatwiania dodatku osłonowego i przeprowadzenia postępowań administracyjnych zmieniających świadczenia pielęgnacyjne (ponad 200 spraw). W miesiącu marcu 2022 r. Dział Świadczeń Rodzinnych i inne komórki Ośrodka otrzymały też kolejne wymagające zaangażowania zadania wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy*

¹⁹ Celowy dobór próby.

²⁰ Badaniem objęto 40 wniosków, w tym pięć złożonych do 31 stycznia 2022 r., które zostały ujęte w 95 wnioskach opisanych powyżej, na podstawie których nie dokonano wypłaty pierwszej raty do 31 marca 2022 r.

obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²¹. W omawianym okresie, z uwagi na zagrożenia spowodowane wirusem SARS-COV 2, Ośrodek pracował w trybie reżimu sanitarnego, co wymagało zachowania szczególnej ostrożności i w znacznej mierze wydłużało czas obsługi wnioskodawców. W związku z tym w m-cu styczniu zasadniczo nie było możliwości weryfikacji i prowadzenia postępowań w przedmiotowym zakresie. Powyższe przyczyniło się do opóźnienia w rozpatrzeniu i wypłacie dodatków. Na opóźnienie złożyła się również długotrwała absencja 2 spośród 6 upoważnionych do postępowań pracowników (w jednym przypadku trwająca od lutego do kwietnia). Z powyższych powodów oraz biorąc pod uwagę dużą ilość spraw w toku i obciążenie pracowników, a także wymagający staranności charakter postępowań związanych z wydawaniem środków publicznych – czas na rozpatrywanie i wypłatę tak dużej liczby wniosków (1673 na ogólną liczbę 3191) był ograniczony, przyczyniło się to do wskazanych wyżej opóźnień. Wypłaty I raty dokonywane były sukcesywnie, począwszy od kwietnia.

Odnośnie niewypłacenia 25 dodatków osłonowych, złożonych po 31 stycznia 2022 r., w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, Dyrektor MGOPS wyjaśniła: Ośrodek, prowadząc postępowania zainicjowane wnioskami o wypłatę dodatku osłonowego bazował na treści przepisów, które podawały terminy wypłat wskazane w art. 2 ust. 8 ustawy - do 31 marca (I rata) dla wniosków złożonych do dnia 31 stycznia 2022 r., oraz do 2 grudnia, jako termin krańcowy i dotyczący wypłaty II raty dla wniosków, które wpłynęły w styczniu i jednorazowej wypłaty dla wniosków złożonych po dniu 31 stycznia a przed październikiem 2022 r. Pierwsze wypłaty miały miejsce po utworzeniu planu finansowego i otrzymaniu dotacji – w miesiącu marcu 2022 r. Kolejne wypłaty dodatków uzależnione były od czasu niezbędnego do załatwienia dużej ilości złożonych wniosków, ich weryfikacji i obsługi beneficjentów, a także od określonych zasobów kadrowych jednostki i skali innych zadań. Nie bez znaczenia dla długości prowadzonego postępowania były też np. terminy dla dokonywania określonych czynności. W kontaktach z wnioskodawcami Ośrodek dokładał też starań, aby sprawę ocenić w sposób wyczerpujący i obiektywny i bez uzasadnionej przyczyny nie pozbawić strony wsparcia w formie dodatku osłonowego. Ośrodek kierował się zasadą, zgodnie z którą niezwłoczna wypłata nie oznacza obowiązku wypłaty natychmiastowej, ale taką, która zrealizowana zostanie bez zbędnej zwłoki w najbliższym możliwym terminie.

(akta kontroli str. 205-206)

2. MGOPS przeprowadził 27 postępowań w sprawie przyznania dodatku osłonowego²² od 62 do 135 dni (licząc od dnia wpływu wniosku do sporządzenia informacji o przyznaniu dodatku osłonowego lub wydania decyzji odmownej). Oznaczało to naruszenie art. 35 § 3 Kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W powyższych 27 postępowaniach Dyrektor MGOPS nie wywiązała się z obowiązków wynikających z art. 36 § 1 Kpa, tj. zawiadomienia strony o niezakończonym postępowaniu w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.

²² W tym 22 postępowania, w wyniku których przyznano dodatek osłonowy i pięć, w których odmówiono przyznania dodatku.

(akta kontroli str. 280-281, 296-303, 308-309, 320-321, 324-331, 334-338, 340-343, 346-359, 362-363, 366-367, 372-373, 376-379)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła m.in., że w sprawach związanych z dodatkiem osłonowym tutejszy Ośrodek opierał się na przepisach zawartych w źródle prawa - ustawie o dodatku osłonowym, które nie odsyłały do stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (tak, jak czynią to obecnie np. przepisy ustawy o dodatku węglowym, gdzie wprost zawarte jest odesłanie do Kpa), a wprost wskazują terminy wypłaty dodatku. Niemniej jednak nie można nie wspomnieć o tym, że ograniczone zasoby kadrowe Ośrodka, obszerny zakres zadań i duża ilość prowadzonych spraw wymagających weryfikacji oraz zebrania dokumentacji wpłynęły na czas rozpatrywania wniosków. Wypada również zauważyć, że wynikająca z przepisów prawa odpowiedzialność za środki publiczne, w tym ich rozdysponowanie nakazywała w początkowym okresie realizacji zadania oczekiwanie na utworzenie planu finansowego, pozwalającego na wydawanie rozstrzygnięć.

Odnosnie nieinformowania strony o niezalutwieniu sprawy w terminie, Dyrektor MGOPS wyjaśniła: Ośrodek opierał się na przepisach szczegółowych zawartych w ustawie o dodatku osłonowym, które nie odsyłały do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (takie informacje były też przekazywane na szkoleniach). Działając pod presją czasu, pracownicy Ośrodka kontaktowali się z wnioskodawcami telefonicznie (pomijając formę pisemną), informowali, na jakim etapie znajduje dana sprawa. Niejednokrotnie, taki kontakt umożliwiał uzupełnienie przez stronę brakujących dokumentów, co pozwoliło na rozstrzygnięcie sprawy. Mając na względzie interes społeczny (zgromadzenie niezbędnej dokumentacji służącej prawidłowemu rozstrzygnięciu), ale także nie chcąc dopuścić do pozbawienia strony oczekiwanego przez nią wsparcia, w przedłużającym się okresie postępowania - pracownicy Ośrodka stosowali taką formę kontaktu i starali się załatwić sprawy w pierwszym możliwym terminie.

(akta kontroli str. 206, 526)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem przepisy Kpa miały zastosowanie w powyższych sprawach. Art. 1 Kpa normuje m.in. postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. W art. 3 Kpa zostały wymienione sprawy, do których nie stosuje się Kpa i nie ma wśród nich, uregulowanych w ustawie o dodatku osłonowym, która nie wyłącza stosowania Kpa, a co więcej, zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, wypłata dodatku osłonowego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 206)

NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych dotyczących ww. nieprawidłowości ze względu na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. zakończenie okresu wypłaty zasiłku osłonowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Ośrodek prawidłowo wykorzystał dotację celową z budżetu państwa na wypłatę dodatku osłonowego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia postępowań w celu przyznania dodatków osłonowych z naruszeniem terminów

wynikających z Kpa oraz nieterminowej wypłaty dodatku osłonowego. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowe wykorzystanie dotacji w tym zakresie.

OBSZAR

2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego

Opis stanu faktycznego

Burmistrz Stąporkowa 1 marca 2012 r. upoważnił Dyrektora MGOPS do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych, prowadzenia postępowania i wydawania w tych sprawach decyzji oraz do przyjmowania wniosków, prowadzenia postępowania i wydawania decyzji w sprawach świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Kwota dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń alimentacyjnych, jaką otrzymał MGOPS w 2022 r. wyniosła 492,6 tys. zł, co stanowiło 89,6% kwoty zaplanowanej²³ i 89% wykonania w roku ubiegłym²⁴. Środki zostały wykorzystane w całości. Dyrektor Ośrodka wyjaśniając przyczyny spadku dokonanych wypłat w stosunku do roku poprzedniego podała, że *jest to związane z mniejszym zapotrzebowaniem na takie świadczenia lub utratą uprawnień do ich pobierania. Maleje liczba osób uprawnionych do pobierania świadczeń, co może być związane z brakiem zmiany wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z funduszu alimentacyjnego, przy jednoczesnym systematycznym wzroście dochodów osób i rodzin ubiegających się o świadczenia. Część świadczeniobiorców usamodzielnia się lub kończy edukację i traci prawo do świadczeń. Na taki stan rzeczy mogą też mieć wpływ inne czynniki, jak np. zmiana miejsca zamieszkania osób uprawnionych, skuteczność postępowań egzekucyjnych lub zgon dłużnika.*

Wyjaśniając przyczyny niepełnego wykonania planu Dyrektor Ośrodka podała: *jest ono związane z mniejszą liczbą osób uprawnionych z powodu poprawy sytuacji dochodowej rodzin (utrata prawa do funduszu lub świadczenie „złotówka za złotówkę”), utratą uprawnień do pobierania świadczeń z powodu przerwania nauki w szkole lub na studiach, zgonem dłużnika lub rezygnacją wierzyciela, zawarciem ugody czy też zmianą organu właściwego z powodu zmiany miejsca zamieszkania. Planowana kwota zakładała też wzrost świadczeń pobieranych w najniższej wysokości do kwoty maksymalnej – 500,00 zł.*

(akta kontroli str. 8, 11, 12, 14, 97, 194-201, 207, 515)

Wysokość kosztów realizacji zadań z funduszu alimentacyjnego w 2022 r. wyniosła 492,6 tys. zł, w tym 478,3 tys. zł (97,1%) stanowiły koszty wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, a 14,3 tys. zł (2,9%) koszty ich obsługi. Powyższe koszty zostały w całości pokryte z dotacji budżetu państwa. W porównaniu do roku poprzedniego wysokość kosztów realizacji zadań z funduszu alimentacyjnego była niższa o 60,6 tys. zł (11%).

(akta kontroli str. 9)

Środki z dotacji przekazywane były z rachunku Gminy w następujących terminach:

- na styczeń – 7 stycznia 2022 r.;
- na luty – 4 lutego 2022 r.;
- na marzec – 3 marca 2022 r.;
- na kwiecień – 5 kwietnia 2022 r.;

²³ Na 2022 r. zaplanowano wydatki z tytułu funduszu alimentacyjnego w kwocie 550 tys. zł.

²⁴ W 2021 r. wydatki z tytułu funduszu alimentacyjnego wyniosły 553,2 tys. zł.

- na maj – 6 i 9 maja 2022 r.;
- na czerwiec – 6 czerwca 2022;
- na lipiec – 6 lipca 2022 r.;
- na sierpień – 4 sierpnia 2022 r.;
- na wrzesień – 6 września 2022 r.;
- na październik – 4 października 2022 r.;
- na listopad – 7 listopada 2022 r.;
- na grudzień – 7 i 12 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 15-28, 194-198)

Ośrodek występował do Wojewody Świętokrzyskiego o przekazanie kwot dotacji zgodnie z faktycznym zapotrzebowaniem złożonym w Centralnej Aplikacji Statystycznej. Nie wystąpiły przypadki otrzymania środków z dotacji w kwotach niższych niż zapotrzebowanie, a także przypadki otrzymania środków z dotacji po upływie terminu umożliwiającego wypłatę środków zgodnie z harmonogramem wypłat funduszu alimentacyjnego. Środki z dotacji zostały wykorzystane w całości.

(akta kontroli str. 11, 29-52, 55, 56, 199-201)

Kwartalne sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za 2022 r. zostały przekazane Burmistrzowi Stąporkowa w następujących terminach:

- za I kwartał – 11 kwietnia 2022 r.²⁵;
- za II kwartał – 8 lipca 2022 r.;
- za III kwartał – 7 października 2022 r.;
- za IV kwartał – 25 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 57, 81, 89, 516)

Terminy te były zgodne z terminami określonymi w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁶.

W Ośrodku sporządzano kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁷. Sporządzono je zgodnie ze wzorem udostępnionym drogą elektroniczną przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Zostały sporządzone w następujących terminach: 13 kwietnia 2022 r., 6 lipca 2022 r., 11 października 2022 r. oraz 9 stycznia 2023 r., i przekazane Wojewodzie Świętokrzyskiemu w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów²⁸, tj. do 15 dnia miesiąca następującego po upływie każdego kwartału.

(akta kontroli str. 112-114, 124, 134, 144, 154)

²⁵ 19 i 28 kwietnia 2022 r. Burmistrzowi Stąporkowa przekazano korekty sprawozdania Rb-50 za I kwartał 2022 r.

²⁶ Dz. U. poz. 144, ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1205, ze zm.

²⁸ Dz. U. poz. 1812.

W MGOPS analizowano efekty uzyskane w wyniku wypłaty środków z funduszu alimentacyjnego. Dział świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego i świadczeń wychowawczych Ośrodka dysponował danymi odnośnie liczby i kwot wypłat dokonywanych w każdym miesiącu 2022 r., a także liczby wydanych decyzji i liczby świadczeń. Dane odnośnie m.in. wypłaconych świadczeń, zadłużenia z tytułu odsetek, odpisu z tytułu zgonów i umorzeń były przekazywane do działu księgowo-finansowego w postaci pisemnych informacji miesięcznych. Sporządzano ponadto miesięczne zestawienia dotyczące liczby rodzin pobierających świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz liczby osób uprawnionych otrzymujących to świadczenie. Liczby te na przestrzeni 2022 r. wynosiły odpowiednio od 32 do 57 rodzin oraz 32 do 91 osób.

(akta kontroli str. 10, 100-111, 159)

Odnośnie wniosków wynikających z ww. analiz prowadzonych w Ośrodku Dyrektor MGOPS podała: *Dokonana analiza danych za rok 2022 pozwala wnioskować, że ilość świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz liczba osób uprawnionych generalnie mają tendencję spadkową w stosunku do roku poprzedniego, jak i poszczególnych miesięcy tego roku. Miesiąc październik rozpoczynający wypłaty w nowym okresie zasiłkowym 2022/2023 jest miesiącem z najniższą wysokością wypłat, co wynika z trwających jeszcze postępowań administracyjnych w odniesieniu do składanych wniosków na ten okres zasiłkowy. W efekcie pozwala to szacować, że w kolejnym roku zmniejszeniu ulegnie zapotrzebowanie tak na świadczenia, jak też na ich obsługę i tym samym, o ile nie nastąpią zmiany w systemie prawnym - wpłynie to na zmniejszenie wydatków z budżetu państwa.*

(akta kontroli str. 207, 208)

Do obsługi świadczeń alimentacyjnych w MGOPS wykorzystywano Moduł Fundusz Alimentacyjny firmy Sygnity S.A. Moduł ten zapewniał kompleksową obsługę tego świadczenia począwszy od rejestracji wniosków, poprzez zbieranie informacji niezbędnych do wydania decyzji, naliczanie odsetek, naliczanie zadłużeń, wyliczanie danych do sprawozdań rzeczowo-finansowych oraz czynności w procesie windykacji zadłużeń, wydawania upomnień itp. Moduł ten dawał możliwość sporządzania raportów realizowanych zadań, w tym raportów obejmujących analizę dokonanych wypłat, ich liczbę, kwotę, a także liczbę decyzji oraz liczbę świadczeń w poszczególnych miesiącach 2022 r. oraz za 2021 r. Dane mogły być generowane w m.in. w formacie xls, pdf, html itp.

(akta kontroli str. 10, 12, 13, 156)

Analiza próby 30 wniosków (40,1%)²⁹ o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego złożonych w 2022 r. i zakończonych wydaniem decyzji pozytywnej, wybranych w sposób celowy przez kontrolera, wykazała, że wnioski te spełniały wymogi formalne, były kompletne i analizowane przez pracownika MGOPS pod względem kryteriów określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania, sposobu ustalania dochodu oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego³⁰. Wypłaty świadczeń odbywały się w terminach i w kwotach określonych w decyzjach. Wartość środków objętych analizą wyniosła 77,5 tys. zł, co stanowi 15,7% środków wykorzystanych w 2022 r.

²⁹ Do MGOPS złożono łącznie 73 wnioski o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

³⁰ Dz. U. poz. 1467.

(akta kontroli str. 180-193)

W 2022 r. nie wystąpiły przypadki negatywnego rozpatrzenia wniosków o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, natomiast jeden wniosek (1,4%) pozostawiono bez rozpatrzenia. Przyczyną nierozpatrzenia był fakt, iż wnioskodawca nie uzupełnił go o wymagane dane pomimo wezwania wystosowanego przez Ośrodek. O fakcie pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia oraz o przyczynach nierozpatrzenia poinformowano wnioskodawcę w zawiadomieniu z 30 września 2022 r.

(akta kontroli str. 155, 157)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. Ośrodek prawidłowo wykorzystał dotację celową z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Środki z dotacji zostały wykorzystane w całości. Działania związane z wypłatą świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizowano prawidłowo.

OBSZAR

V. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

VI. 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 piśmie³¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. 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.

Kielce, lutego 2023 r.

Kontroler
Piotr Fatalski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
Podpis

³¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonych własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

