



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 411.003.04.2022

Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa

Urząd Miasta Krakowa
Plac Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/003 – Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych dotacji z budżetu państwa w 2022 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego 2. Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do 3 marca 2023 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych, jeżeli miały one związek z zakresem przedmiotowym kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/171/2022 z 6 grudnia 2022 r. 2. Małgorzata Korusiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/170/2022 z 6 grudnia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie w 2022 r. przez Gminę Miejską Kraków dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego i na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Środki pochodzące z dotacji, niezbędne do realizacji ww. zadań, były rzetelnie planowane, wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz rozliczane prawidłowo i terminowo.

Wnioski o wypłatę dodatku osłonowego były rozpatrywane przez Krakowskie Centrum Świadczeń (KCS)³ pod kątem wymogów określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym⁴. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, dodatek osłonowy wypłacano w najbliższym możliwym terminie. Rozliczenie dotacji przedłożono Wojewodzie Małopolskiemu w terminach określonych w art. 4 ust. 3 uodo.

Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące w szczególności wystąpienia zwłoki w rozpatrywaniu wniosków o wypłatę dodatku osłonowego oraz braku zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie (w ośmiu spośród 40 badanych spraw), miały charakter formalny i nie wpłynęły na obniżenie oceny wykorzystania środków z dotacji na wypłatę dodatku osłonowego.

Kontrola 30 spraw z 2022 r. dotyczących rozpatrywania wniosków o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego⁵ wykazała, że postępowania prowadzono prawidłowo, przestrzegając wymogów formalnych i kryteriów określonych w rozdziale 4 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁶ 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 alimentacyjnego⁷, z wyjątkiem niedostosowania wzoru wniosku papierowego stosowanego przez KCS do wymogu § 2 ust. 4 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku we wzorze wniosku wskazania, czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Niemniej jednak, w analizowanej próbie nie wpłynęła na prawidłowość ustalanych i wypłacanych świadczeń.

Świadczenia wypłacano w terminach i kwotach wskazanych w decyzjach o ich przyznaniu.

KCS terminowo sporządziło i przekazało sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w 2022 r. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów sporządzono za poszczególne kwartały w terminach określonych w § 2 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 alimentów⁸.

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

³ Komórka organizacyjna Urzędu Miasta Krakowa (UMK) na prawach wydziału, która zajmuje się realizacją świadczeń o charakterze socjalnym. Dyrektorem KCS był Jan Żądło od 1 stycznia 2019 r. do nadal. Poprzednio pełnił funkcję jako Dyrektor Wydziału Spraw Społecznych UMK, od 4 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 169, ze zm., dalej: *ustawa o dodatku osłonowym* lub *uodo*.

⁵ W 2022 r. do KCS złożono 1802 wniosków.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1205, ze zm., dalej: *ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*.

⁷ Dz. U. poz. 1467, dalej: *rozporządzenie z 27 lipca 2017 r.*

⁸ Dz. U. poz. 1812, dalej: *rozporządzenie w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

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

1.1. Przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków oraz wypłatą dodatków osłonowych zajmowało się KCŚ.

Weryfikacja pod względem merytorycznym wniosków o przyznanie dodatków osłonowych oraz współpraca z instytucjami publicznymi w zakresie wymiany informacji mających wpływ na prawo do dodatków osłonowych, prowadzenie postępowań w zakresie ustalenia prawa do dodatków, wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie odmowy przyznania dodatku oraz wydawanie rozstrzygnięć w sprawie przyznania dodatku osłonowego należały w 2022 r. do Referatu ds. Świadczeń Wychowawczych KCŚ.

(akta kontroli str. 3-4, 160-162)

Z uwagi na obowiązywanie na terenie Gminy Miejskiej Kraków bezwzględnego zakazu stosowania paliw stałych⁹, dodatek osłonowy, o którym mowa w art. 2 ust. 6 uodo, tj. w tzw. podwyższonej wysokości, nie był wypłacany. Na obszarze Gminy Miejskiej Kraków wypłacany był wyłącznie dodatek osłonowy w tzw. podstawowej wysokości, tj. na podstawie art. 2 ust. 5 uodo.

(akta kontroli str. 6-9)

W okresie objętym kontrolą do UMK/KCŚ złożono 39 853 wnioski o wypłatę dodatku osłonowego, z tego 13 142 wniosków złożono do 31 stycznia 2022 r. i 26 681 w okresie od 1 lutego do 31 października 2022 r. Po 31 października 2022 r. wpłynęło 30 wniosków.

(akta kontroli str. 3-4, 140-146)

Na podstawie 10 488 wniosków dokonano wypłaty dodatku osłonowego do 31 marca 2022 r., w tym na podstawie 10 485 wniosków była to wypłata dokonana jako I rata. Od 1 kwietnia do 2 grudnia 2022 r. wypłaty dodatku osłonowego dokonano na podstawie 35 181 wniosków, w tym na podstawie 12 476 wypłacono II ratę dodatku.

Liczba wniosków, na podstawie których dokonano wypłaty II raty, była większa o 1 991 niż liczba wniosków wypłaconych do 31 marca 2022 r. jako I rata, czego przyczyny – jak wyjaśniła Kierownik Referatu ds. Sprawozdawczości i Rozliczeń Świadczeń – były następujące:

- w 760 przypadkach wnioski zostały rozpatrzone po 31 marca 2022 r., ponieważ wymagały uzupełnienia. Obecnie trudno ustalić liczbę wniosków, które wymagały uzupełnienia przez wnioskodawców, a w ilu przypadkach występowałyśmy do ZUS lub Urzędów Skarbowych o brakujące informacje pozwalające ustalić wysokość dochodu członków rodziny wnioskodawcy, z uwagi na brak takiej informacji w aplikacji dziedzinowej,
- w 19 przypadkach decyzje zostały wydane w ostatnich dniach marca. Jednak wypłata została zrealizowana po 31 marca 2022 r. ze względu na wypłatę w kasie banku lub wydanie decyzji w godzinach popołudniowych 31 marca 2022 r.,
- w 1226 przypadkach pomimo przekazania świadczeń do odbioru w kasie banku wnioskodawcy nie odebrali ich do 31 marca 2022 r.,

⁹ Uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 812).

- w 14 przypadkach do 31 marca 2022 r. została wypłacona I rata, natomiast z powodu zgonu wnioskodawcy nie została wypłacona II rata.
(akta kontroli str. 142, 144-146, 382-383)

1.2. W oparciu o złożone wnioski o ustalenie prawa do dodatku osłonowego świadczenia te otrzymało w 2022 r. 35 281 gospodarstw domowych. Pozostałe 4 572 wnioski zostały rozpatrzone w następujący sposób:

- 3186 wniosków rozpatrzono odmownie (np. wystąpiło przekroczenie dochodu uprawniającego do przyznania świadczenia – art. 2 ust. 1 uodo, wniosek o przyznanie dodatku złożyło kilka osób z tego samego gospodarstwa domowego – świadczenie otrzymała osoba, która złożyła wniosek jako pierwsza, a pozostali otrzymali decyzje odmowne, wniosek złożył cudzoziemiec niespełniający warunków określonych w art. 2 ust. 4 pkt 2 uodo);
- 817 wniosków pozostawiono bez nadania biegu (np. ten sam wnioskodawca złożył więcej niż jeden wniosek – jeden wniosek został rozpatrzony merytorycznie, a kolejne pozostawiono bez nadania biegu; ubiegający się o świadczenie zrezygnował z niego, wnioskodawca zmarł przed wydaniem rozstrzygnięcia);
- 480 wniosków pozostawiono bez rozpoznania – przyczyny były następujące: złożenie wniosku po 31 października 2022 r. (art. 2 ust. 9 uodo) oraz niewywiązanie się z obowiązku uzupełnienia danych w wyznaczonym terminie (art. 2 ust. 14 uodo);
- 28 wniosków przekazano do rozpatrzenia wg właściwości;
- 16 wniosków oczekiwało na rozpatrzenie z uwagi na ich nieuzupełnienie do końca 2022 r.;
- 45 wnioskodawców nie odebrało świadczeń, m.in. z powodu zgonu wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 142,144,146)

1.3. Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości rozpatrywania złożonych wniosków objęto próbę 40 postępowań skutkujących wypłaceniem dodatku oraz 10 spraw, w których wydano decyzję odmowną, postępowanie umorzono lub pozostawiono bez rozpoznania.

Analiza 40 spraw skutkujących wypłaceniem dodatku wykazała, że:

- wszystkie rozpatrzone wnioski zostały złożone w okresie od 11 stycznia do 24 października 2022 r.;
- wnioski były kompletne;
- wnioski zostały zweryfikowane pod względem liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego oraz kryterium dochodowego;
- gdy wnioskodawca wskazał we wniosku adres poczty elektronicznej, KCŚ wysyłało na ten adres informację o przyznaniu świadczenia. Istniała możliwość otrzymania tego pisma w wersji papierowej w KCŚ. W informacji o przyznaniu dodatku osłonowego wskazywano m.in. terminy wypłaty oraz zasady obowiązujące przy wypłacie dodatku;
- wszystkie badane postępowania zakończyły się przyznaniem i wypłatą dodatku osłonowego:
 - w przypadku pięciu wniosków złożonych w styczniu 2022 r. dodatki zostały wypłacone terminowo w dwóch równych ratach;
 - pozostałe dodatki zostały wypłacone jednorazowo;
- od momentu złożenia wniosku do momentu jego rozpoznania upłynęło od 3 do 82 dni.

Osiem wniosków złożonych w styczniu i lutym 2022 r. zostało rozpatrzonych po upływie odpowiednio: 75, 82, 75, 61, 69, 65, 65 i 66 dni od ich złożenia. Kwestię tę szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

- od momentu rozpoznania wniosku do momentu wypłaty przyznanego dodatku upłynęło od 0 do 31 dni (w trzech przypadkach).

We wskazanych trzech przypadkach wnioski zostały rozstrzygnięte 28 października 2022 r., natomiast wypłata dodatku nastąpiła 29 listopada 2022 r. po otrzymaniu transzy środków od Wojewody Małopolskiego (transza wpłynęła 25 listopada 2022 r.). Kierownik Referatu ds. Sprawozdawczości i Rozliczeń Świadczeń wskazała, że na 31 października 2022 r. pozostawały jeszcze środki na koncie bankowym UMK, jednak – z uwagi na umożliwienie wypłaty świadczeń do 2 grudnia 2022 r. w kasie banku – środki te zostały zabezpieczone na potrzeby wypłat gotówkowych, gdyż kolejna transza była przewidziana na koniec listopada 2022 r.

- w 17 przypadkach przekroczenia wskazanego w uodo dochodu miesięcznego na członka gospodarstwa domowego przyznany dodatek został pomniejszony o wskazane przekroczenie dochodu (zasada „złotówka za złotówkę”);
- przyznane świadczenia zostały wypłacone w terminie wskazanym w art. 2 ust. 8 uodo;
- nie stwierdzono przypadku braku wypłaty przyznanego świadczenia.

(akta kontroli str. 10-93)

Analiza 10 przypadków, w których pomimo złożenia kompletnych wniosków dodatek osłonowy nie został przyznany, wykazała że:

- w dwóch przypadkach wydane zostały decyzje odmowne; ich podstawą był art. 2 ust. 2 uodo, zgodnie z którym gdy wniosek o wypłatę dodatku osłonowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznawany jest wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy; w aktach badanych spraw znajdował się wniosek złożony już wcześniej przez współmałżonka wnioskodawcy;
- w czterech przypadkach wydane zostały decyzje umarzające postępowanie; ich podstawą był art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, zgodnie z którym organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe (tożsamość przedmiotowa i podmiotowa spraw); z akt badanych spraw wynikało, że wnioskodawcom przyznano dodatek osłonowy na podstawie wcześniej złożonych wniosków;
- cztery wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania¹¹; dwa ponieważ zostały złożone po 31 października 2022 r. (art. 2 ust. 9 uodo) i dwa w związku z ich niezupełnieniem (art. 2 ust. 14 uodo w zw. z art. 411 ust. 10n pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² oraz art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹³).

(akta kontroli str. 94-109)

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: *kodeks postępowania administracyjnego* albo *kpa*.

¹¹ Pisma skierowane do wnioskodawców informujące o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania.

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 615, ze zm.

1.4. Do Wojewody Małopolskiego złożono:

- cztery wnioski o przyznanie planu finansowego na wypłatę dodatku osłonowego, w terminach 15 lutego 2022 r., 15 marca 2022 r., 15 czerwca 2022 r. i 19 września 2022 r., na łączną kwotę 17 775 000,00 zł;
- 23 listopada 2022 r. wniosek o zwiększenie planu finansowego oraz dodatkowe zapotrzebowanie na środki w kwocie 1 070 000 zł;
- 19 grudnia 2022 r. zapotrzebowanie na zobowiązania wymagalne na kwotę 70 000 zł.

(akta kontroli str. 115-130)

W okresie od 24 marca do 29 grudnia 2022 r. od Wojewody Małopolskiego otrzymano na wypłatę dodatku osłonowego w 14 transzach łącznie 18 823 739,68 zł. Niewykorzystana dotacja w kwocie 10 276,31 zł została zwrócona 31 grudnia 2022 r. do budżetu państwa.

(akta kontroli str. 111-114, 135-136)

1.5. Dodatek osłonowy otrzymało 35 281 gospodarstw domowych. Na jego wypłatę wydatkowano 18 813 463,37 zł, z tego:

- 18 447 763,37 zł – wypłacone dodatki;
- 365 700 zł – koszty obsługi ww. świadczeń (nie więcej niż 2% łącznej kwoty wypłaconej dotacji, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o dodatku osłonowym).

Kwota wypłaconych dodatków (zapis na koncie 130-Rachunek bankowy za 2022 r.) była zgodna z danymi wykazanymi w rozliczeniu zadania złożonym Wojewodzie Małopolskiemu w styczniu 2023 r.

(akta kontroli str. 112-114,134)

1.6. Badanie terminowości wypłaty przyznanych świadczeń przeprowadzono na podstawie 60 postępowań (40 wskazanych w pkt. 4 wystąpienia oraz 20 prowadzonych na podstawie wniosków złożonych w październiku 2022 r.). Analiza wykazała, że dodatki zostały wypłacone zgodnie z art. 2 ust. 8 uodo, tj.:

- I rata dodatku osłonowego przyznanego na podstawie pięciu wniosków złożonych do 31 stycznia 2022 r. została wypłacona do 31 marca 2022 r.;
- II rata ww. dodatku oraz dodatki jednorazowe na podstawie wniosków złożonych od 1 lutego do 31 października 2022 r. zostały wypłacone do 2 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 13-92, 97-110)

1.7. Kwartalne rozliczenia dotacji otrzymanej na realizację dodatku osłonowego zostały wysłane do Wojewody Małopolskiego w terminach określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku osłonowym. Rozliczenia były sporządzone z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków narastająco za okres od 1 stycznia 2022 r. do dnia kończącego każdy kwartał.

(akta kontroli str. 131-134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku ośmiu spośród 40 badanych postępowań zakończonych przyznaniem dodatku osłonowego KCŚ przekroczyło dwumiesięczny termin załatwiania sprawy administracyjnej szczególnie skomplikowanej, a o niezakończonym w terminie nie zawiadomiono wnioskodawcy, co naruszało art. 35 § 1 i 3 oraz art. 36 § 1 i 2 kpa. Dotyczyło to następujących spraw:

- wniosek złożono 10 lutego 2022 r., a rozpatrzono go 26 kwietnia 2022 r., tj. 75 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 1 lutego 2022 r., a rozpatrzono go 25 kwietnia 2022 r., tj. 82 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 8 lutego 2022 r., a rozpatrzono go 25 kwietnia 2022 r., tj. 75 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 17 stycznia 2022 r., a rozpatrzono go 19 marca 2022 r., tj. 61 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 11 stycznia 2022 r., a rozpatrzono go 21 marca 2022 r., tj. 69 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 14 stycznia 2022 r., a rozpatrzono go 21 marca 2022 r., tj. 65 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 12 stycznia 2022 r., a rozpatrzono go 18 marca 2022 r., tj. 65 dni po dniu jego złożenia,
- wniosek złożono 12 stycznia 2022 r., a rozpatrzono go 19 marca 2022 r., tj. 66 dni po dniu jego złożenia.

Przekroczenia terminów załatwienia sprawy wynosiły od 1 do 22 dni.

(akta kontroli str. 15-18, 21-32)

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu ds. Świadczeń Wychowawczych, wydawanie rozstrzygnięć w sprawie przyznania dodatku osłonowego, a co za tym idzie zaciąganie zobowiązań na jego wypłatę, było możliwe po otrzymaniu planu finansowego na realizację zadania. Pismami z 20 stycznia i 9 lutego 2022 r. KCŚ zwróciło się do Wojewody Małopolskiego o przyznanie planu finansowego na wypłatę dodatku osłonowego. Pismem z 16 marca 2022 r. KCŚ zostało poinformowane o przyznaniu planu finansowego w wysokości 8 374 200 zł. Kwota ta została wprowadzona do planu finansowego KCŚ zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa z 17 marca 2022 r. Rozpatrywanie wniosków wraz z przyznawaniem dodatku osłonowego rozpoczęto zgodnie z kolejnością złożenia wniosków o jego wypłatę po wprowadzeniu planu finansowego, co w konsekwencji oznaczało czas rozpatrywania ww. ośmiu wniosków w terminie powyżej 60 dni od ich złożenia.

Kierownik Referatu ds. Świadczeń Wychowawczych wyjaśniła również, że ustawa o dodatku osłonowym nie wskazywała terminu załatwienia sprawy w zakresie wydania rozstrzygnięcia przyznającego wnioskodawcy dodatek osłonowy. Zgodnie z „Poradnikiem dla samorządów” umieszczonym na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁴ w dziale „Terminy” zapisano: *Wnioski złożone do 31 stycznia 2022 r. realizowane są przez gminy w terminie do 31 marca 2022 r. Wnioski złożone po tym terminie realizowane są niezwłocznie, stosownie do możliwości technicznych, jakimi dysponuje gmina, jednak najpóźniej do 2 grudnia 2022 r. (...) Tempo wypłaty dodatków osłonowych będzie zależało od sytuacji poszczególnych gmin – od liczby złożonych tam wniosków oraz czasu niezbędnego na ich obsługę, w tym na przeprowadzenie procesu weryfikacji, a także ilości środków w każdym kwartale. Zatem należy zwrócić uwagę, że termin „niezwłocznie” nie znaczy „natychmiast”. (...) Wobec tego, w przypadku, gdy wypłata dodatku jest niemożliwa np. z uwagi na brak środków przeznaczonych na ten cel w danym kwartale, organ wstrzymuje wypłatę do czasu pojawienia się stosownych środków. Wypłata dodatku osłonowego powinna być realizowana w najszybszych możliwych terminach, nie obliuguje jednak organów do natychmiastowej wypłaty.*

Kierownik Referatu ds. Świadczeń Wychowawczych wskazała, że we wszystkich ww. ośmiu przypadkach załatwienie sprawy i wypłata dodatku osłonowego została

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow>

zrealizowana w ustawowym terminie oraz zgodnie z zaprezentowanym powyżej stanowiskiem Ministerstwa (...), a tym samym KCS (...) nie informowało wnioskodawców o terminie załatwienia sprawy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 137-139)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że istotą stwierdzonej nieprawidłowości jest przekroczenie terminu załatwienia sprawy administracyjnej oraz niezawiadomienie o tym fakcie wnioskodawców, tj. naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przytoczone w wyjaśnieniach rozważania na temat znaczenia terminu „niezwłocznie” odnoszą się natomiast do wypłaty środków i pozostają w związku z art. 2 ust. 8 ustawy o dodatku osłonowym.

NIK wskazuje, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie o dodatku osłonowym stosuje się kodeks postępowania administracyjnego, w tym przepisy dotyczące terminów załatwienia spraw i zawiadamiania stron, tj. art. 35 i 36 kpa.

Znajduje to potwierdzenie w przytoczonym w powyższych wyjaśnieniach Poradniku dla samorządów, gdzie wskazano, że do spraw związanych z dodatkiem osłonowym mają zastosowanie przepisy kpa. W art. 3 kpa wśród spraw, do których nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego, nie wskazano spraw uregulowanych w ustawie o dodatku osłonowym. Z kolei w art. 3 uodo wskazano, że wypłata dodatku osłonowego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku osłonowego w 2022 r. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na prawidłowość wykorzystania środków dotacji.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. KCS otrzymało w 2022 r. dotację celową z budżetu państwa na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego¹⁵ w kwocie 128 915 tys. zł. Środki dotacji były otrzymywane i zwracane z/do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW) łącznie, bez rozgraniczania na poszczególne tytuły świadczeń.

Środki dotacji wykorzystano w kwocie ogółem 128 819,5 tys. zł (99,9%), z czego na koszty obsługi wykorzystano 3 565,5 tys. zł. Niewykorzystane środki dotacji w wysokości 95,5 tys. zostały zwrócone do budżetu państwa w terminie, tj. do 31 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 150, 170-184, 373-376)

Dyrektor KCS wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że dotacja przekazywana była łącznie na wypłatę świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego, nie było możliwości podziału zwrotu niewykorzystanej dotacji na poszczególne świadczenia. Niewykorzystanie dotacji wynikało z nieodebrania świadczeń przez świadczeniobiorców oraz niewydatkowania środków na koszty obsługi.

(akta kontroli str. 159)

¹⁵ W klasyfikacji budżetowej dział 855 – Rodzina, rozdz. 85502 – Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, § 2010 – Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom (związkom gmin, związkom powiatowo-gminnym) ustawami.

W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost otrzymanej dotacji ogółem o 2 835,4 tys. zł (2,2%). Wzrost otrzymanej ogółem dotacji w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wynikał ze wzrostu wysokości świadczenia pielęgnacyjnego oraz składki za ubezpieczenie społeczne od tego świadczenia.

Na świadczenia z funduszu alimentacyjnego wraz z kosztami obsługi wykorzystano w 2022 r. ze środków dotacji łącznie 11 393,1 tys. zł¹⁶, co stanowiło 8,8% wykorzystanej dotacji ogółem. Wydatki na wypłatę świadczeń z funduszu alimentacyjnego (11 051,3 tys. zł) wraz z kosztami obsługi (341,8 tys. zł) w porównaniu do 2021 r. spadły o 1 112,7 tys. zł (8,9%). Spadek wydatków w 2022 r. na to świadczenie wynikał z mniejszej liczby uprawnionych świadczeniobiorców składających wnioski.

(akta kontroli str. 150, 165-177)

Koszty realizacji zadania przyznawania i wypłacania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych w 2022 r.

- pokryte z dotacji z budżetu państwa – wyniosły 341,8 tys. zł i były niższe o 33,4 tys. zł (8,9%);
- pokryte z dochodów własnych – wyniosły 1 429 tys. zł i były wyższe o 87 tys. zł (6,5%) – w stosunku do roku 2021.

Udział dotacji z budżetu państwa w finansowaniu kosztów realizacji zadania wyniósł w 2021 r. 22%, a w 2022 r. spadł do 19%.

(akta kontroli str. 151, 166, 173)

KCS otrzymało środki dotacji celowej w terminach i kwotach wynikających ze złożonych zapotrzebowań. Zapotrzebowanie na środki finansowe składane do MUW obejmowało łączne zapotrzebowanie na świadczenia rodzinne, jak i na świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Łącznie zawnioskowano o 128 915 tys. zł, z czego ok. 11 528,2 tys. stanowiły środki na świadczenia z funduszu alimentacyjnego (tj. 8,9%). Zapotrzebowanie na środki było składane do 25 dnia każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty.

Kierownik Referatu ds. Sprawozdawczości i Rozliczeń Świadczeń wyjaśniła, że szacunki zapotrzebowania sporządzane były na podstawie zaangażowania środków finansowych, liczby wniosków do rozpatrzenia oraz przewidywanej liczby wniosków w danym miesiącu. Otrzymane, lecz niewykorzystane środki z funduszu alimentacyjnego mogły zostać wydatkowane na świadczenia rodzinne i odwrotnie. Podczas sporządzania zapotrzebowania, szczególnie na III kwartał, w którym rozpoczyna się bieg nowego okresu zasiłkowego, zakładano jak największą liczbę pozytywnie rozpatrzonych wniosków, tak aby nie dopuścić do sytuacji braku środków na ich wypłatę.

(akta kontroli str. 148, 185-219)

Kwartalne sprawozdania Rb-50 za 2022 r. o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami zostały przekazane w terminach określonych w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷.

(akta kontroli str. 149, 163-164, 373-376)

¹⁶ Dane na podstawie „Rozliczenia wykonania zadań rzeczowych za 2022 r.” W rozliczeniu dotacji wydatki na świadczenia wykazywane są po pomniejszeniu o zwroty z tytułu nienależnie pobranych świadczeń z roku bieżącego.

¹⁷ Dz. U. poz. 144, ze zm.

2.2. KCS sporządziło w 2022 r. kwartalne sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadań przewidzianych w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zostały one przekazane Wojewodzie Małopolskiemu w terminach określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych.

Liczba uprawnionych do świadczeń wyniosła 2 364 osoby. Wyplacono narastająco od początku roku 24 722 świadczenia, w tym najwięcej, tj. 20 488 świadczeń (83%), dla osób uprawnionych poniżej 18 roku życia.

(akta kontroli str. 220-228, 261-284, 289-291)

W 2022 r. do KCS złożono 1 802 wnioski o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Na ich podstawie wydano 1566 decyzji przyznających prawo do świadczenia oraz 48 odmawiających. 81 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia, a 43 umorzono lub anulowano.

Przyczynami odmowy świadczeń były: przekroczenie kryterium dochodowego (39 decyzji), umieszczenie w pieczy zastępczej lub instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (5), skuteczna egzekucja (2), zgon dłużnika alimentacyjnego (2). Postępowania były umarzone lub pozostawiane bez rozpatrzenia z powodu m.in. złożenia drugi raz wniosku na ten sam okres zasiłkowy oraz niezuzupełnienia brakujących dokumentów.

(akta kontroli str. 152-153)

Dyrektor KCS w sprawie uzyskiwanych efektów w wyniku wydatkowania środków z funduszu alimentacyjnego wyjaśnił m.in., że pomimo podniesienia kryterium dochodowego w 2019 r. i 2020 r., z 725 zł do obecnych 900 zł, liczba składanych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia z funduszu alimentacyjnego w ostatnich pięciu latach spada. W 2017 r. było to 3 007 wniosków, w 2021 r. – 2 097, w 2022 r. (na koniec listopada) – 1768 wniosków, czyli w przeciągu ostatnich 5 lat ponad 40%. Wzrost kryterium dochodowego nie nadaża za wzrostem płacy minimalnej. W 2008 r. kryterium dochodowe stanowiło ok 88% płacy minimalnej netto, a w 2022 roku już tylko ok. 41%. Widoczna jest tendencja, że zmniejsza się liczba osób pobierających świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Dyrektor wskazał też, że pobierane świadczenia są niskie, w najwyższej wysokości to 500 zł, gdy tymczasem co najmniej 30% świadczeniobiorców ma zasądzone alimenty w wyższej wysokości. Dyrektor wskazał również na działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych i współpracę z innymi organami w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, w tym prokuraturami rejonowymi. Dyrektor podał, że utrzymuje się tendencja wzrostowa odzyskiwanych należności. Łączna kwota zadłużenia dłużników wraz z odsetkami na 30 września 2022 r. wyniosła 298 683,7 tys. zł. W 2020 r. odzyskano 5 722,3 tys. zł, co stanowiło 45,5% wypłaconych świadczeń; w 2021 r. odzyskano 6 840,4 tys. zł (56%); w 2022 r. odzyskano 5 545 tys. zł (64%).

Dyrektor wskazał, że analizując wyżej przytoczone dane zmiana przepisów prawa i obecna współpraca z komornikami sądowymi prowadzącymi egzekucję przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu przynosi większą ściągalność długu alimentacyjnego niż na podstawie poprzednich przepisów. Ponadto proces obsługi świadczeń alimentacyjnych wspomagany był przez aplikację, która generowała podstawowe dokumenty wytwarzane w procesie i dawała możliwość zbudowania szybkiego i wygodnego narzędzia monitorowania spraw. Na przestrzeni lat w wyniku analiz i przeprowadzanych audytów aplikacja została zmodyfikowana, tak aby jak najskuteczniej można było monitorować stan realizacji spraw, co przełożyło się na skuteczność egzekwowanych należności.

(akta kontroli str. 154-158, 160-162)

W wyniku badania próby 30 wniosków¹⁸ o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego złożonych w 2022 r. i zakończonych wydaniem decyzji pozytywnej stwierdzono m.in., że:

- wnioski złożone elektronicznie spełniały wymogi formalne i zawierały elementy wskazane w § 2 ust. 1-9 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r.;
- wnioski papierowe były składane na wzorze określonym przez KCŚ, spełniały wymogi formalne i zawierały elementy wskazane w § 2 ust. 1-9 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r., z wyjątkiem elementu określonego ust. 4 rozporządzenia, tj. wskazania, czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- wnioskodawcy załączali do wniosków wymagane dokumenty i zaświadczenia, w tym aktualne zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne albo oświadczenie stwierdzające bezskuteczność egzekucji, niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia;
- pracownicy weryfikowali dochody w systemach informatycznych Ministerstwa Finansów i ZUS,
- w żadnym z badanych przypadków miesięczny dochód na jednego członka rodziny nie przekroczył kryterium dochodowego, tj. 900 zł;
- świadczenia zostały przyznane w kwotach i na okres świadczeniowy zgodnie z warunkami określonymi w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, tj. zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy;
- wypłaty świadczeń odbywały się w kwotach i terminach określonych w decyzjach przyznających świadczenia, tj. do ostatniego dnia każdego miesiąca.

(akta kontroli str. 292-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wzór wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, udostępniony do stosowania przez KCŚ¹⁹, nie zawierał do wypełnienia przez wnioskodawców wskazania, czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, co było niezgodne z wymogiem wynikającym z § 2 ust. 4 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r. Zgodnie z ww. przepisem wniosek zawiera wskazanie, czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Skutkiem powyższego wnioski złożone w formie papierowej na wzorze opracowanym i udostępnionym przez KCŚ (26 spośród 30 objętych szczegółowym badaniem, tj. 100% próby wniosków papierowych), nie zawierały informacji wymaganej w § 2 ust. 4 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r., czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 293-314, 317-338, 347-354, 377-381)

Kierownik Referatu ds. Świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego wyjaśnił m.in., że wzór wniosku oraz załączników nie jest określany w rozporządzeniu wykonawczym.

Zgodnie z rozporządzeniem z 27 lipca 2017 r. wniosek powinien zawierać wskazanie, czy osoba uprawniona legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu

¹⁸ 26 wniosków złożonych w formie papierowej, cztery – elektronicznie.

¹⁹ https://sprawypoleczne.krakow.pl/swiadczenia_pieniezne/6919,artykul,wnioski_do_pobrania.html [dostęp: 14 grudnia 2022 r., 24 stycznia 2023 r., 24 lutego 2023 r.]

niepełnosprawności. Co prawda wzór formularza stworzony i udostępniony przez KCŚ nie zawierał takiego pola/rubryki, lecz w części II wniosku „Pouczenia i Oświadczenia” znajdował się zapis, cyt.: „Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują osobie uprawnionej do ukończenia przez nią 18 roku życia albo w przypadku, gdy uczy się w szkole lub szkole wyższej do ukończenia przez nią 25 roku życia, albo w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności – bezterminowo (art. 9 ust. 1 ustawy).”

Kierownik wyjaśnił, że osoby uprawnione legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz ich przedstawiciele ustawowi byli na każdym etapie informowani o przysługujących im uprawnieniach, zatem brak pola/rubryki nie miał wpływu na udzielanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Powyższa informacja znajdowała się również na stronie internetowej KCŚ www.sprawyspoleczne.krakow.pl, zatem klienci mieli dostęp do najnowszych informacji m.in. o przysługujących świadczeniach. Niezależnie od powyższego, osoby uprawnione posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności ubiegające się o świadczenie z funduszu alimentacyjnego weryfikowane były w systemie EKSMOoN (Elektroniczny Krajowy System Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności).

(akta kontroli str.355-357)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że wprawdzie wzór wniosku nie został określony rozporządzeniem, niemniej jednak w akcie tym został określony katalog warunków, które winien zawierać wniosek, w tym m.in. wskazanie wnioskodawcy co do okoliczności uprawnionego. Należy też podkreślić, że nie może dochodzić do różnic pomiędzy wnioskami składanymi przez wnioskodawców drogą elektroniczną, poprzez system udostępniony przez <https://empatia.mpips.gov.pl/>²⁰, gdzie zamieszczono pole do wskazania posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, a drogą papierową, które nie zawierały miejsca do takiego wskazania.

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację świadczeń z funduszu alimentacyjnego w 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

1. Załatwianie spraw administracyjnych w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
2. Zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie, stosownie do wymogów art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Dostosowanie wzoru wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego do wymogów określonych w § 2 ust. 4 rozporządzenia z 27 lipca 2017 r.

²⁰ Portal Informacyjno-Usługowy „Empatia” Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, z informacjami, wzorami dokumentów, aktami prawnymi na temat świadczeń z pomocy społecznej, rodzinnych, z funduszu alimentacyjnego.

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 Krakowie. 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, marca 2023 r.

Kontrolerzy

Monika Różańska
Główny specjalista kontroli
państwowej

Małgorzata Korusiewicz
Główny specjalista kontroli
państwowej

