



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-14-03/2013
P/13/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler Ryszard Kozibura, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87847 z dnia 5 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Starostwo Powiatowe w Kluczborku
ul. Katowicka 1, 46-200 Kluczbork

Kierownik jednostki
kontrolowanej Piotr Pośpiech, Starosta Powiatu w Kluczborku

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe ujmowanie w planie finansowym Starostwa otrzymanych na podstawie decyzji Wojewody Opolskiego środków na pokrycie wydatków związanych z pomocą dla repatriantów, prawidłowe wykorzystanie przekazanych środków finansowych, tj. na cele określone w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji¹ oraz wypłacenie pomocy osobom, które spełniały wymagania określone w tej ustawie. Pozytywnie oceniono również działania w zakresie aktywizacji zawodowej repatriantów, tj. zawieranie umów o zorganizowanie zatrudnienia repatrianta z pracodawcami spełniającymi warunki określone w ustawie o repatriacji oraz dokonywanie zwrotów części kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne oraz zorganizowanie stanowiska pracy dla repatriantów zgodnie z zawartymi umowami oraz w prawidłowej wysokości.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

1) nierzetelnego i opieszałego podejmowania niektórych czynności w ramach postępowania administracyjnego w sprawie przyznania repatriantowi pomocy na częściowe pokrycie poniesionych przez niego kosztów remontu lokalu mieszkalnego, którego skutkiem było:

a) naruszenie przepisów ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*², w zakresie: terminów załatwiania spraw, rozpatrywania skarg złożonych w toku postępowania administracyjnego,

b) ustalenie wysokości pomocy dla repatrianta na częściowe pokrycie poniesionych kosztów związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kwocie wyższej niż

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm., dalej: ustawa o repatriacji.

² Dz. U. z 2013 r. Nr 267, dalej: *Kpa*.

wynikająca z prawidłowego obliczenia dokonanego na podstawie przepisów ustawy o repatriacji;

2) nierzetelnego prowadzenia działań zmierzających do wypłacenia repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania Starosty w celu efektywnego wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2013 (I półrocze) na terenie Powiatu Kluczborskiego³ osiedliło się łącznie 13 repatriantów. W ww. okresie pomoc przyznano 17 repatriantom, na łączną kwotę 199 604,20 zł, w tym: 13 osobom na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, na kwotę 129 341,80 zł, jednemu repatriantowi na podstawie art. 17 ust. 2 tej ustawy, na kwotę 10 000,00 zł i oraz dwóm pracodawcom zatrudniającym repatriantów na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a i c ww. ustawy, na kwotę 60 262,44 zł. Łącznie w okresie objętym kontrolą wypłacono 211 745,70 zł pomocy dla repatriantów, w tym 37 932,40 zł jako kontynuację pomocy przyznanej w 2008 r. na aktywizację zawodową czterech repatriantów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-46, 60-89, 100-126, 134-136, 140a, 145, 152, 180, 181, 184-198, 291-314, 367-369, 397-402)

1. Wypłata pomocy, o której mowa art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 10 decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w I półroczu 2013 r. Ministra Spraw Wewnętrznych)⁴, przyznających repatriantom pomoc w łącznej kwocie 129 341,80 zł, w tym na pokrycie kosztów przejazdu do Rzeczypospolitej Polskiej – 19 106,87 zł, na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie – 103 413,40 zł i na pokrycie kosztów związanych z podjęciem nauki przez małoletnie dziecko – 6 821,53 zł. Przyznana pomoc została wypłacona w wysokości określonej ww. decyzjami, zgodnie z art. 17 ust. 8 ustawy o repatriacji.

(dowód: akta kontroli, str. 40-45, 60-68, 103-126, 185)

2. Przyznanie i wypłata pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji.

W okresie objętym kontrolą Starosta w jednym przypadku udzielił pomocy na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji w kwocie 10 000,00 zł. Wniosek o udzielenie takiej pomocy został złożony z zachowaniem terminu 24 miesięcy od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. Poniesione przez repatrianta koszty związane z remontem/adaptacją lokalu mieszkalnego zostały udokumentowane fakturą VAT.

Starosta, stosownie do obowiązku wynikającego w § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów", udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie⁵, złożył do Wojewody wnioski o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych

³ Dalej: Powiat.

⁴ Dalej: Ministra Spraw Wewnętrznych.

⁵ Dz. U. Nr 229, poz. 2279, dalej: rozporządzenie w sprawie rezerwy celowej.

z udzieleniem repatriantom tej pomocy, w terminie wymaganym tym przepisem. Wniosek zawierał dane określone § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia.

W trakcie prowadzonego postępowania pracownicy Starostwa zweryfikowali w miejscu zamieszkania repatrianta zgodność przeprowadzonych prac remontowych z przedłożoną przez niego dokumentacją. W tym celu w dniu 22 marca 2010 r. przeprowadzone zostały oględziny wyremontowanego lokalu, oraz pobrano oświadczenia od repatrianta dotyczące wykonanych prac remontowych. Dodatkowo, zakres wykonanych prac potwierdzono na podstawie protokołu odbioru robót remontowych oraz zakresu prac remontowych przeprowadzonych przez gminę.

Pomoc w wysokości 10 000,00 zł przyznana została w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Starostę w dniu 29 marca 2010 r.⁶ obejmującej zarówno repatrianta, jak i członka jego najbliższej rodziny. Decyzja ta zawierała elementy określone w art. 107 Kpa. Decyzję tą wysłano i doręczono, odpowiednio po 3 i 8 dniach od daty jej wydania.

Wnioskiem z 29 marca 2010 r., sporządzonym zgodnie z wymaganiami ww. rozporządzenia, Starosta wystąpił do Wojewody Opolskiego o przekazanie środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego. Wysokość tej kwoty odpowiadała wydanej w tym zakresie decyzji, której kopię załączono do tego wniosku.

Decyzją z dnia 19 kwietnia 2010 r. (nr FB.I.AS-3011-1/5/10), która wpłynęła do Starostwa 27 kwietnia 2010 r., Wojewoda Opolski zwiększył dotację celową na 2010 r. w rozdziale 85334 o wnioskowaną przez Starostę kwotę. Środki finansowe wpłynęły w dniu 31 maja 2010 r.

Uchwała (nr XXXI/183/2009) zwiększająca budżet Powiatu o przyznane środki dotacji celowej podjęta została przez Radę Powiatu w Kluczborku⁷ w dniu 29 kwietnia 2010 r., tj. 2 dni po otrzymaniu ww. decyzji Wojewody Opolskiego. Wypłaty środków repatriantowi dokonano w dniu 7 lipca 2010 r., tj. po 69 dniach od podjęcia ww. uchwały i 37 dni po otrzymaniu środków od Wojewody.

(dowód: akta kontroli, str. 6-37, 46-52, 62, 63, 184, 185)

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że przyczyną wypłaty pomocy repatriantowi po 37 dniach od otrzymania dotacji na ten cel było przekazanie Wydziałowi Finansowemu, przez Wydział Spraw Obywatelskich, Zarządzania Kryzysowego i Promocji Zdrowia (merytoryczny)⁸, decyzji Starosty przyznającej tę pomoc dopiero w dniu 1 lipca 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 171-172)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK powyższe wskazuje na występowanie ryzyka związanego z prawidłowym funkcjonowaniem procedur dotyczących obiegu informacji w Starostwie.

Opis stanu faktycznego

Repatrianci, którzy osiedlili się na terenie Powiatu w Kluczborku w okresie objętym kontrolą, nie byli informowani przez pracowników Starostwa o możliwości uzyskania pomocy na podstawie art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o repatriacji.

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich wyjaśnił, że służby Starosty nie są informowane przez żadną instytucję o fakcie przyjazdu repatriantów na teren Powiatu, co wynika z braku stosownych uregulowań w aktach prawnych oraz faktu,

⁶ Nr OLZ.MZ.5100-1-5/09/10.

⁷ Dalej: Rada.

⁸ Dalej: Wydział Spraw Obywatelskich.

że informowaniem repatriantów po ich przyjeździe do Polski, o istniejących możliwościach otrzymania różnego rodzaju pomocy, w zależności od ich potrzeb i ich sytuacji, zajmują się gminy, które zaprosiły repatriantów na swój teren. W związku z tym nie zachodzi konieczność informowania repatriantów przez służby Starosty o możliwościach skorzystania z form pomocy im przysługujących, a obowiązek taki nie został sformułowany w przepisach, jak i w dokumentacji organizacyjnej Starostwa.

(dowód: akta kontroli, str. 341)

3. Wypłata pomocy, o której mowa art. 23 ust. 1 ustawy o repatriacji.

W latach objętych kontrolą dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Kluczborku⁹ (dalej: PUP), na podstawie imiennego upoważnienia Starosty, zawarła dwie umowy z pracodawcami o zorganizowanie zatrudnienia w ramach aktywizacji zawodowej dla dwóch repatriantów¹⁰ stosownie do wymogu określonego w art. 27 ust. 1 ustawy o repatriacji. Ustalona w umowach łączna kwota refundacji dla pracodawców, z tytułu zatrudnienia repatriantów, wynosiła 60 262,44 zł, w tym na utworzenie stanowisk pracy dla repatriantów 27 383,00 zł oraz na zwrot kosztów wypłaconego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne 32 879,44 zł. W umowach zawarto elementy wymagane art. 27 ust. 3 ustawy o repatriacji.

Pracodawcy, z którymi zawarto umowy, nie posiadali zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy lub na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także nie naruszyli warunków innych umów zawartych z organami zatrudnienia, tj. spełniali kryteria określone w art. 27 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o repatriacji. Spełniony też został wymóg uzyskania, przed podpisaniem umów, pozytywnej opinii doradcy zawodowego PUP o predyspozycji repatriantów do wykonywania pracy, w związku z którą miał nastąpić zwrot kosztów, stosownie do warunku wynikającego z art. 27 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Z repatriantami objętymi ww. aktywizacją zawodową pracodawcy nawiązali stosunek pracy na okres 24 miesięcy, spełniając tym samym warunki zwrotu części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu zatrudnienia repatrianta oraz zwrotu kosztów na utworzenie stanowisk pracy dla nich, stosownie do postanowień określonych w art. 25 ust. 1 i art. 26 ustawy o repatriacji.

Pracodawcy nie byli wzywani do uzupełnienia wniosków o zwrot poniesionych kosztów w związku z zatrudnieniem repatrianta oraz nie byli zobowiązani do zwrotu otrzymanych środków. Przeprowadzone przez pracowników PUP kontrole przestrzegania przez pracodawców obowiązków wynikających z umów oraz prawidłowości zatrudnienia w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów nie wykazały nieprawidłowości.

Wnioski do Wojewody o udzielenie dotacji na aktywację zawodową, złożone w 2010 r. i w 2011 r. obejmowały kwoty potrzebne na pokrycie części kosztów poniesionych przez pracodawców za okresy 12 miesięcy. Wojewoda Opolski decyzjami z dnia 15 kwietnia 2010 r.¹¹, z dnia 16 marca 2011 r.¹² i z dnia 9 czerwca 2011 r.¹³ zwiększył dotację celową dla Powiatu na pokrycie wydatków wynikających z umów zawartych z pracodawcami repatriantów w 2010 r. i 2011 r. o łącznie 57 190,39 zł. Ponadto Wojewoda dwiema decyzjami z dnia 3 i z dnia 6 marca 2009 r.¹⁴ zwiększył dotację celową dla Powiatu na pokrycie wydatków wynikających

⁹ Dalej: PUP.

¹⁰ Nr PUP-CAZ-6501/1/IM/2010 w dniu 26 marca 2010 r. i nr PUP-CAZ-6501/1/IM/2011 w dniu 29 marca 2011 r.

¹¹ Nr FB.I.AS-3011-1/5/10.

¹² Nr FB.I.3111.1.26.2011.AS.

¹³ Nr FB.I.3111.1.22.2011.

¹⁴ Odpowiednio nr: FB.I.UP-3011-1/3/2009 i FB.I.AW-3011-1/3/09.

z umów o zorganizowanie aktywacji zawodowej repatriantów, zawartych w 2008 r., o łączną kwotę 16 834,04 zł.

W okresie objętym kontrolą Powiat otrzymał łącznie 74 024,43 zł dotacji celowej na aktywizację zawodową repatriantów (w 2009 r. 16 834,04 zł, w 2010 r. 23 573,56 zł i w 2011 r. 33 616,83 zł). Niewykorzystane kwoty dotacji w latach 2009-2011 zostały rozliczone odpowiednio w dniu 13 stycznia 2010 r., w dniu 30 grudnia 2010 r. i w dniu 29 grudnia 2011 r. oraz zwrócone do budżetu państwa odpowiednio: 13 stycznia 2010 r. – w kwocie 506,94 zł, 31 grudnia 2010 r. – w kwocie 205,05 zł i 30 grudnia 2011 r. – w kwocie 8 035,40 zł.

PUP dokonał refundacji kosztów na podstawie ww. umowy w łącznej kwocie 48 949,94 zł, w tym z tytułu: wynagrodzeń (wraz z zasiłkami chorobowymi) i składek na ubezpieczenia społeczne – 21 605,31 zł oraz utworzenia stanowiska pracy dla repatrianta – 27 344,63 zł. Niższa od umownej kwota refundacji ww. wynagrodzeń i składek wynikała z niezdolności repatriantów do pracy. Zwrot kosztów na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne realizowany był przez okres 12 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy, tj. zgodnie z art. 25 ust. 2 ww. ustawy. Refundacja kosztów pracodawcom repatriantów nastąpiła na zasadach umowie.

(dowód: akta kontroli, str. 59-68, 185, 195-198, 271a, 294-301, 312, 313, 314, 399-402, 451)

Służby Starosty nie informowały repatriantów po ich osiedleniu się na terenie Powiatu o możliwości korzystania z usług PUP, jak również nie interesowały się ich sytuacją zawodową, w tym potrzebami w zakresie aktywacji zawodowej.

Starosta wyjaśnił, że *repatrianci po przyjeździe na teren Powiatu byli obejmowani całościową opieką przez gminę, która zaprosiła ich do osiedlenia się, w tym przekazywano im informacje o możliwości skorzystania z różnych form pomocy, także o możliwości zapewnienia im pomocy w ramach aktywizacji zawodowej oferowanej przez PUP. Po zarejestrowaniu się repatrianta w PUP jako osoby bezrobotnej, PUP obejmował ich aktywizacja zawodową na ogólnych zasadach. Osoby te korzystały m.in. ze szkoleń dla osób poszukujących pracy. W momencie poinformowania przez pracodawcę o woli podpisania umowy o zorganizowanie zatrudnienia dla repatrianta, PUP każdorazowo przystępował do realizacji swoich zadań w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów. Ponadto Starosta wyjaśnił, że służby Starosty nie są informowane o fakcie przybycia repatriantów na teren Powiatu.*

Dyrektor PUP wyjaśniła: *osoby, w tym repatrianci, rejestrujące się w PUP jako bezrobotni, są aktywowani zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁵. Jeżeli repatriant, po przyjeździe na teren Powiatu nie rejestruje się jako osoba bezrobotna, to PUP nie posiada informacji, że taka osoba przebywa na terenie Powiatu. Po rejestracji, tak jak każda osoba zarejestrowana jako bezrobotna, kierowany jest do pośrednika pracy, gdzie zakłada się dla niego ścieżkę aktywizacji zawodowej i informuje o usługach PUP.*

Podpisanie umów z pracodawcami o zorganizowanie zatrudnienia w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów w okresie objętym kontrolą nie było poprzedzone wnioskiem repatrianta o tę aktywizację.

(dowód: akta kontroli, str. 139-140, 175-176, 267-271)

Realizowane przez PUP zadania z zakresu aktywizacji zawodowej repatriantów w okresie od dnia 29 grudnia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 18 grudnia

Uwagi dotyczące
badanej działalności

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. Nr 674 ze zm.

2013 r. nie były ujęte w Regulaminie organizacyjnym PUP, nadawanym przez Zarząd Powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 232-254)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że ww. zadania zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym PUP ustalonym uchwałą nr 61/188/2008 Zarządu Powiatu z dnia 30 czerwca 2008 r., natomiast w kolejnym Regulaminie, przyjętym uchwałą nr 129/388/2009 Zarządu Powiatu z 29 grudnia 2009 r., pomyłkowo pominęła zadania dotyczące aktywizacji zawodowej repatriantów.

(dowód: akta kontroli, str. 255)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Starosta opieszale dokonywał wypłaty pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, przyznanej w okresie objętym kontrolą.

Przyczyną wypłaty pomocy przyznanej czterema decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁶ (40 %), na łączną kwotę 62 807,80 zł (48,6 %), po terminie określonym w art. 19 ustawy o repatriacji, była opieszałość w podejmowaniu uchwał wprowadzających do budżetu Powiatu środki dotacji celowych, przyznanych na tę pomoc przez Wojewodę Opolskiego, a w przypadku dwóch z tych decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z 2009 r. również opieszałość służb finansowych Starostwa w realizacji przelewów środków pomocy na rachunki bankowe repatriantów.

Dwie decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 września 2009 r., przyznające pomoc na łączną kwotę 32 002,26 zł wpłynęły do Starostwa w dniu 27 października 2009 r., a więc po upływie 34 dni od upływu terminu wypłaty określonego w art. 19 ustawy o repatriacji. Jednak informację o decyzji Wojewody Opolskiego zwiększającej dotację celową na wypłatę tej pomocy, Starostwo otrzymało już w dniu 22 października 2009 r., a środki finansowe zostały przekazane w dniu 9 października 2009 r. Natomiast uchwałę zwiększającą budżet Powiatu na 2009 r. o kwotę ww. dotacji, Zarząd Powiatu podjął dopiero po 15 dniach od otrzymania ww. decyzji Wojewody, a przekazanie środków pomocy repatriantom nastąpiło w dniu 13 listopada 2009 r., a więc po upływie 25 dni od podjęcia przez Zarząd powiatu uchwały w sprawie zmian w budżecie.

Dwie decyzje MSW z 24 czerwca 2013 r., przyznające pomoc na łączną kwotę 30 805,54 zł, wpłynęły do Starostwa w dniu 16 lipca 2013 r., a więc po upływie 25 od upływu terminu wypłaty określonego w art. 19 ustawy o repatriacji, jednak środki finansowe na wypłatę pomocy zostały przez Wojewodę przekazane w dniu 30 lipca 2013 r. Uchwałę zwiększającą budżet Powiatu o środki przyznanej dotacji na tę pomoc¹⁷ Rada Powiatu w Kluczborku podjęła 29 sierpnia 2013 r., tj. po 30 dniach od otrzymania decyzji Wojewody. Wypłaty pomocy repatriantom dokonano w dniu następnym.

(dowód: akta kontroli, str. 40-45, 60-68, 103-126, 185)

Przyczyną opóźnień w podejmowaniu ww. uchwał wprowadzających do budżetu Powiatu środki dotacji celowych na realizację przyznanej pomocy dla repatriantów było wyznaczanie posiedzeń organów Powiatu, bez uwzględnienia konieczności zapewnienia możliwie najszybszego wypłacenia repatriantom należnej im pomocy.

¹⁶ Nr DOI.R.II.640-139/2007/LU z dnia 29 września 2009 r. przyznająca pomoc w kwocie 17 541,87 zł, nr DOI.R.II.640-1240/2007/LU z dnia 29 września 2009 r., przyznająca pomoc w kwocie 14 460,39 zł (wpłynęły do Starostwa 27 października 2009 r.), nr DOI.R.II.640-1488/2007/2013/A/LU z dnia 24 czerwca 2013 r. przyznająca pomoc w kwocie 21 269,89 zł i nr DOI.R.II.640-1488/2007/2013/LU z dnia 24 czerwca 2013 r. przyznająca pomoc w kwocie 9 535,74 zł (wpłynęły do Starostwa 16 lipca 2013 r.

¹⁷ Nr XXXIII/258/2013 z 29 sierpnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Powiatu w Kluczborku na 2013 r.

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że wypłata repatriantom pomocy w kwocie 17 541,87 zł i 14 460,39 zł, po upływie 14 dni od podjęcia uchwały Zarządu Powiatu, wprowadzającej te środki do budżetu Powiatu na 2009 r., spowodowana została realizacją w pierwszej kolejności wypłat wynagrodzeń dla pracowników oświaty i przekazywania składek do ZUS z uwagi, iż stosowna uchwała Zarządu Powiatu zwiększająca budżet Powiatu o ww. środki podjęta została w ostatnim dniu października 2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 163-164, 167-168, 178-179, 199-200, 202)

2) Niektóre czynności w ramach postępowania w sprawie przyznania pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji były podejmowane nierzetelnie i w sposób opieszwały, czego skutkiem było:

a) naruszenie przepisów *Kpa* w zakresie: terminów załatwiania spraw, załatwiania skarg złożonych w toku postępowania administracyjnego

b) ustalenie wysokości pomocy na częściowe pokrycie poniesionych kosztów związanych z remontem/adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kwocie wyższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia dokonanego na podstawie przepisów ustawy o repatriacji.

Wnioskiem z dnia 10 kwietnia 2009 r.¹⁸ repatriant zwrócił się o udzielenie pomocy finansowej na częściowe pokrycie kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego w miejscu jego osiedlenia się (na terenie powiatu kluczborskiego) po przyjeździe do Polski. Do wniosku załączono kopie: umowy najmu lokalu mieszkalnego, dowodu osobistego repatrianta i jego członka rodziny, faktury za remont lokalu, uchwały Rady Miejskiej w Byczynie w sprawie zaproszenia do osiedlenia w ramach procedury repatriacyjnej dla rodziny repatrianta. Pismem z dnia 8 maja 2009 r.¹⁹ Starosta poinformował repatrianta, że wnioskowana przez niego pomoc została już udzielona przez Starostę. Wskazał na decyzje Ministra Spraw Wewnętrznych przyznające repatriantowi i członkowi jego rodziny pomoc ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu oraz na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie. Odmowa udzielenia pomocy nie miała formy decyzji administracyjnej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 104 § 1 *Kpa* oraz naruszała prawo repatrianta do otrzymania tej pomocy, wynikające z art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji.

(dowód: akta kontroli, str. 7-18)

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich, zgodnie z zakresem czynności²⁰, odpowiedzialny m.in. za prowadzenie i nadzór nad wydawaniem decyzji w sprawie udzielenia pomocy repatriantom na częściowe pokrycie kosztów związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego (pkt. II.A.1), który przygotował projekt pisma odmawiającego pomocy wyjaśnił, że sprawa przyznania pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji, na podstawie wniosku z dnia 10 kwietnia 2009 r. była pierwszą prowadzoną w Starostwie w tym zakresie i dlatego niewłaściwie zinterpretował zawartą w nim prośbę, przyjmując, że repatriant ubiega się o środki na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie.

Starosta wyjaśnił, że odmowa przyznania wnioskowanej przez repatrianta pomocy w piśmie z dnia 8 maja 2009 r. wynikała z przyjętego wówczas stanowiska uznającego, że wnioskowana pomoc została wcześniej udzielona przez Starostę, na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 stycznia 2009 r., w zakresie pokrycia kosztów przejazdu oraz na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie.

¹⁸ Data wpływu do Starostwa - 28 kwietnia 2009 r.

¹⁹ Nr OLZ-MZ-5010/1-1/09.

²⁰ Z dnia 2 stycznia 2008 r., nr OR.DO-0113/9/08

(dowód; akta kontroli, str. 47-51, 91, 95, 272-284)

Pismem z dnia 25 maja 2009 r.²¹ Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich poinformował repatrianta, że jego prośba o ww. pomoc zostanie rozpatrzona po przedłożeniu potwierdzonych kserokopii: paszportu wraz z wizą repatriacyjną, faktur na zakup materiałów wykorzystanych do remontu lokalu mieszkalnego i kosztorysu prac wykończeniowych sporządzonego przez firmę wykonującą usługę oraz informacji, w jakim czasie był prowadzony remont lokalu mieszkalnego i jakie prace wykończeniowe zostały wykonane w jego ramach. W piśmie wskazano, że ww. dokumenty należy przedłożyć w terminie 14 dni od otrzymania tego pisma oraz, że niedotrzymanie tego terminu skutkować będzie pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

W dniu 16 lutego 2010 r. wpłynął do Starostwa ponowny wniosek o udzielenie ww. pomocy. W piśmie zarzucono naruszenie przepisów dotyczących prowadzenia postępowania administracyjnego, m.in. w związku z pozostawieniem pierwszego wniosku bez rozpatrzenia oraz niekorzystaniem przez organ, dla rozpatrzenia tego wniosku, z procedur określonych w art. 75, 77, 84 i 85 *Kpa*. Ponadto w piśmie wskazano, że przedłożona faktura za remont mieszkania spełnia wymogi ustawy o rachunkowości.

Decyzją nr OLZ.MZ.5100-1-5/09/10 z dnia 29 marca 2010 r. Starosta przyznał repatriantowi wnioskowaną pomoc w łącznej wysokości 10 000,00 zł (po 5 000,00 zł na repatrianta i członka jego rodziny). W uzasadnieniu decyzji podano, że *Wysokość przyznanej pomocy finansowej nie przekracza kwoty wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na repatrianta i każdego członka najbliższej rodziny repatrianta ustalonego w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2010 r. (M.P. Nr 7, poz. 69).*

Kwota przyznanej pomocy była niezgodna z wysokością należnej, wynikającej z prawidłowego obliczenia według zasad określonych w art. 17 ust. 4 i 4a ustawy o repatriacji, a wskazana w uzasadnieniu decyzji podstawa ustalenia wysokości pomocy była niezgodna z określoną w art. 17 ust. 4a ustawy o repatriacji. Zgodnie z ww. zasadami, uwzględniającymi waloryzację przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", w terminie 15 dni po upływie trzeciego kwartału, kwota pomocy na częściowe pokrycie kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego, od 1 stycznia 2010 r., wynosiła 4 851,35 zł na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny.

W toku prowadzonego postępowania nie odniesiono się również do skargi złożonej przez repatrianta, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 234 pkt 1 *Kpa*. Nie zawiadamiano również strony, o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa* pomimo, że od złożenia przez repatrianta wniosku o pomoc (28 kwietnia 2009 r.), do wydania decyzji, upłynęło 335 dni. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązków określonych w art. 36 § 1 *Kpa*.

Skutkiem zastosowania nieprawidłowego wyznacznika limitu pomocy przysługującej repatriantowi i każdemu członkowi jego najbliższej rodziny było:

a) ustalenie w decyzji administracyjnej wysokości pomocy i wypłacenie jej w kwocie o 297,30 zł wyższej od kwoty należnej,

²¹ Nr OLZ-MZ 5010/1-3/09

b) pobranie z budżetu państwa kwoty dotacji w nadmiernej wysokości oraz konieczność zwrotu tej kwoty wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli, str. 16-37, 89)

W trakcie kontroli NIK Starostwo naliczyło i odprowadziło do budżetu państwa odsetki w wysokości 131 zł. Odsetki te naliczono w nieprawidłowej wysokości, tj. od dnia wpływu do budżetu dotacji celowej Wojewody Opolskiego, a nie od dnia stwierdzenia nienależnego pobrania dotacji, co wynika z treści art. 169 ust. 5 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²².

(dowód: akta kontroli, str. 187-188)

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich wyjaśnił, że w związku z nieprzedłożeniem przez repatrianta dokumentów zażądanych w piśmie Starostwa z dnia 25 maja 2009 r.²³, żadnych działań w sprawie nie podjął, w tym nie wydał decyzji kończącej sprawę (stosownie do art. 104 *Kpa*), gdyż czekał na ich dostarczenie, ponieważ chciał pomóc repatriantowi. Dlatego też nie poinformował repatrianta o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 *Kpa*. Natomiast pisma repatrianta z 15 lutego 2010 r. nie potraktował jako skargi, gdyż przyjął, że jest to ponowny wniosek o udzielenie pomocy oraz odpowiedź na pismo naczelnika z dnia 8 maja 2009 r., bo repatriant przedstawił swoje stanowisko w sprawie przedłożenia żądanych przez Starostwo dokumentów. W sprawie ustalenia nieprawidłowej kwoty pomocy dla repatriantów w decyzji z dnia 29 marca 2010 r.²⁴ wyjaśnił, że nie zwrócił uwagi, iż sposób wyliczenia wysokości przysługującej pomocy na częściowe pokrycie kosztów remontu lokalu mieszkalnego określa art. 17 ust. 4 i 4a ustawy o *repatriacji*, zastosował natomiast wskaźnik z decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, przyznających pomoc repatriantom na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o *repatriacji*, tj. że kwota udzielonej pomocy nie przekracza wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na repatrianta i każdego członka najbliższej rodziny w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy, określonego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2010 r.²⁵

(dowód: akta kontroli, str. 91, 169-170)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 222. *Kpa* o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Starosta wyjaśnił, że do określenia wysokości pomocy dla repatrianta zastosował błędnie wyznacznik z decyzji z decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, przyznających repatriantom pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o *repatriacji*. Nie zwrócił uwagi, że sposób ustalenia należnej kwoty pomocy na częściowe pokrycie kosztów remontu lokalu mieszkalnego został określony w art. 17 ust. 4 i 4a ww. ustawy. Pisma repatrianta z dnia 15 lutego 2010 r. na bezczynność organu dotyczącą wniosku o pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o *repatriacji*, nie potraktował jako skargi, gdyż naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich, przyjął je jako ponowienie wniosku o udzielenie ww. pomocy, a podniesione w nim zarzuty potraktowano jako informację wnioskującego, że przedłoży w czasie oględzin żądane dokumenty (odnośnie zarzutu naruszenia art. 75 i 77 *Kpa*) oraz zwrócenie uwagi organowi na możliwość wystąpienia do biegłego o wydanie opinii dotyczącej przeprowadzonego remontu lokalu mieszkalnego (odnośnie zarzutu naruszenia art. 84 i 85 *Kpa*). W sprawie niezalutwienia sprawy ww. pomocy w terminie określonym w art. 35 *Kpa* oraz niepoinformowania strony o tym fakcie, stosownie do obowiązku określonego w art.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²³ Nr OLZ-MZ 5010/1-3/09

²⁴ Nr OLZ.MZ.5100-1-5/09/10.

²⁵ M.P. Nr 7, poz. 69.

36 Kpa Starosta wyjaśnił, że: *Nie chcieliśmy kończyć sprawy mając świadomość, że nie dotrzemy postanowień zawartych w art. 35 i 36 Kpa, gdyż cały czas byliśmy otwarci na współpracę z repatriantem, chcieliśmy mu pomóc i oczekiwaliśmy, że w końcu otrzymamy żądane dokumenty. W związku z powyższym, uznałem, że do pracownika prowadzącego powyższą sprawę nieuzasadnionym byłoby zastosowanie art. 38 Kpa.*

(dowód: akta kontroli, str. 92-93, 148-149, 159-160, 165-166, 169-170)

3) W okresie objętym kontrolą Starosta nie występował do Wojewody Opolskiego z wnioskami o przyznanie środków finansowych na wypłatę pomocy przyznanej decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych. Obowiązek złożenia tych wniosków wynikał z § 10 rozporządzenia w sprawie rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli, str. 40-45, 60-68, 103-126, 185, 272-293)

Starosta wyjaśnił, że nie występował do Wojewody z wnioskami o przekazanie środków na wypłatę pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, gdyż bezpośrednio po otrzymaniu decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, na rachunek bankowy Powiatu przekazywane były środki dotacji celowej na tę pomoc, w ślad za którymi do Starostwa wpływało zawiadomienie o decyzji Wojewody przyznającej te środki, bez konieczności złożenia wcześniej wniosku wymaganego § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rezerwy celowej. Ponadto wyjaśnił, że zadania związane z realizacją pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, nie zostały ujęte w dokumentacji organizacyjnej Starostwa, gdyż zadania te w naszym rozumieniu bezpośrednio dotyczyły kompetencji przypisanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który w drodze decyzji, przyznaje i ustala wysokość pomocy. Uznaliśmy, że na podstawie decyzji ww. ministra oraz decyzji Wojewody Opolskiego, zwiększającej dotację celową dla konkretnego repatrianta, możemy na podstawie art. 17 ust. 8 ustawy o repatriacji, dokonywać wypłaty pomocy dla repatrianta, bez konieczności składania wniosków do Wojewody (o przyznanie dotacji celowej).

(dowód: akta kontroli, str. 137-138)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu prawidłową realizację obowiązków wynikających z przepisów o repatriacji.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Opole, dnia 17 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontroler
Ryszard Kozibura
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis