



WOJEWODA LUBUSKI

PS-V.431.16.2013.AKos

Gorzów Wlkp., dn. 13 lutego 2014 r.

Pani

Maria Nowak

Kierownik

**Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Żarach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013, poz. 1456), art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 roku o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.), w związku z art. 3 ust. 2 i art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.) i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092) Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wlkp. przeprowadził kontrolę sprawdzającą w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żarach (Aleja Jana Pawła II 6, 68-200 Żary) w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych, wydanych dnia 6 sierpnia 2012 r. w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w dniach 26.03.2012 r. oraz 29.03.2012 r.

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny w składzie: Małgorzata Rodak – starszy inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. – przewodniczący zespołu kontrolnego oraz Izabela Ciepuch – starszy inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. - członek zespołu kontrolnego – w dniu 20.12.2013 r., na podstawie upoważnień do przeprowadzenia kontroli nr 584-1/2013 i nr 584-2/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r.

O terminie przeprowadzenia kontroli zawiadomiono jednostkę kontrolowaną w dniu 16.12.2013 r.

Kontrola problemowa przeprowadzona w dniach 26.03.2012 r. oraz 29.03.2012 r. w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żarach wykazała liczne nieprawidłowości.

Jednostka kontrolowana uzyskała wówczas następujące oceny częściowe z poszczególnych zagadnień:

- zasadność ustalenia kwot zwrotu, nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego – oceniono negatywnie;
- prawidłowość ustalenia kwoty zwrotu, nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego – oceniono negatywnie;
- prawidłowość ustalenia okresu, za jaki zobowiązano stronę do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia – oceniono negatywnie;
- prawidłowość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia – oceniono negatywnie;
- rzetelność prowadzonego postępowania w sprawie odzyskania nienależnie pobranych świadczeń – oceniono pozytywnie;
- terminowość ustalenia nienależnie pobranych świadczeń – oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami;
- terminowość wszczęcia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego – oceniono negatywnie;
- w zakresie przeprowadzania wywiadu alimentacyjnego – oceniono pozytywnie;
- w zakresie realizacji decyzji przyznającej świadczenia osobom o id oso1978 oraz id oso3950 – oceniono pozytywnie.

Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, wydano zalecenia pokontrolne i jednocześnie zobowiązano jednostkę kontrolowaną do przedstawienia informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków i zaleceń.

Jednostka kontrolowana pismem z dnia 03.09.2012 r. zawiadomiła o podjętych działaniach mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości.

Z uwagi na zakres nieprawidłowości i ocenę wcześniejszej kontroli, przeprowadzono kontrolę sprawdzającą, w zakresie realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych dnia 6 sierpnia 2012 r.

Jednostka kontrolowana realizuje zadania zlecone na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2013, poz. 1456), ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1228 ze zm.), Zarządzenia Nr 12.2011 r. Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach z dnia 27.10.2011 r., w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Gminnego

Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach, Zarządzenia Nr 19/2007 Wójta Gminy Żary z dnia 10.05.2007 r. w sprawie upoważnienia dla Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach, Zarządzenia Nr 13/08 Wójta Gminy Żary z dnia 26.08.2008 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do prowadzenia, w imieniu Wójta, postępowań w sprawach przyznawania świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz do wydawania w tych sprawach decyzji oraz upoważnienia Wójta Gminy Żary z dnia 14.06.2010 r. w sprawie prowadzonych postępowań wobec dłużników alimentacyjnych.

Kierownikiem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach począwszy od 10.05.2007 r. jest Pani Maria Nowak.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 sierpnia 2012 r. organ kontrolujący wydał następujące zalecenia:

- wzmocnienie nadzoru w zakresie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych;
- przeszkolenie pracowników merytorycznych w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie nienależnie pobranych świadczeń oraz zastosowania w tym zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego;
- zachowanie należytej dbałości o formalną poprawność prowadzonych postępowań w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w oparciu o przepisy k.p.a. i ustawy o świadczeniach rodzinnych, w szczególności:
 - staranne określanie strony postępowania;
 - przestrzeganie terminów określonych w art. 35 k.p.a.;
 - rozważenie możliwości w trybie art. 108 k.p.a. nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom uchylającym przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych, w sytuacji gdy wyjdą na jaw okoliczności mające wpływ na prawo do pobierania świadczeń rodzinnych, w celu zapobieżenia pobieraniu przez stronę nienależnych świadczeń rodzinnych;
 - formułowanie prawidłowej i aktualnej podstawy prawnej w wydawanych decyzjach;
 - dokonywanie opisu stanu faktycznego i prawnego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.;

- w sytuacji wstrzymywania wypłaty świadczeń rodzinnych – wydawanie stosownej decyzji lub postanowienia zgodnie z art. 152 k.p.a. lub art. 28 ustawy o świadczeniach rodzinnych;
 - w sytuacji uchylenia prawa do zasiłku rodzinnego na dziecko, uchylić także prawo do pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego;
 - ustalanie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia odrębną decyzją, w przypadku wydania decyzji uznającej świadczenie rodzinne za nienależnie pobrane;
 - wydawanie decyzji o rozłożeniu na raty należności, z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, dopiero po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych;
 - każdorazowo wydawać decyzje w sprawie nienależnie pobranych świadczeń w sytuacji, gdy strona bezpodstawnie pobrała świadczenie (zgodnie z art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych (poza wyjątkiem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe – art. 105 k. p. a.);
- prawidłowe określanie okresu i kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, zgodnie z art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych;
 - rzetelne prowadzenie dokumentacji potwierdzającej spłatę nienależnie pobranych świadczeń;
 - po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w art. 3 ust 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, niezwłocznie wszczynać postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych;

W związku z wydanymi zaleceniami pokontrolnymi, ocenie poddano następujące zagadnienia:

- zasadność ustalenia nienależnie pobranego świadczenia;
- prawidłowość ustalenia kwot zwrotu, nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego;
- prawidłowość określenia okresu, za jaki zobowiązano stronę do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia;
- prawidłowość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia;
- terminowość ustalenia nienależnie pobranych świadczeń;

- terminowość wszczęcia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego.

Ad. 1 Zasadność ustalenia nienależnie pobranego świadczenia

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne uważa się:

- 1) świadczenia rodzinne wypłacone mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń rodzinnych albo wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania;
- 2) świadczenia rodzinne przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą te świadczenia;
- 3) świadczenia rodzinne wypłacone w przypadku, o którym mowa w art. 23a ust. 5, za okres od dnia, w którym osoba stała się uprawniona do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, do dnia wydania decyzji o uchyleniu decyzji przyznającej świadczenia rodzinne;
- 4) świadczenia rodzinne przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenie rodzinne przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego.

W okresie objętym kontrolą, jednostka kontrolowana przeprowadziła 6 postępowań w sprawie nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego. Kontroli poddano 100% dokumentacji w zakresie ustalania i dochodzenia nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych w kontekście realizacji zaleceń pokontrolnych.

We wszystkich skontrolowanych postępowaniach, właściwie uznano świadczenia za nienależnie pobrane, gdyż we wszystkich przypadkach, zaistniały okoliczności powodujące ustanie prawa do dalszego pobierania świadczeń. I tak, w trzech przypadkach pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, nastąpił zgon osoby, nad którą sprawowana była opieka, w dwóch przypadkach pobierania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, strona utraciła status osoby samotnie wychowującej dziecko (w jednym przypadku ojciec uznał

dziecko i zostały zasądzone alimenty, w drugim przypadku matka wspólnie wychowywała jedno dziecko z jego ojcem), natomiast w ostatnim postępowaniu, w sprawie świadczenia pielęgnacyjnego, jednostka kontrolowana ustaliła, iż zaprzestano sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną.

Z uwagi na powyższe 100% postępowań w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia zostało przeprowadzonych zasadnie.

Ad. 2 i ad. 3 Prawdliwość ustalenia kwot zwrotu, nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego i okresu, za jaki zobowiązano stronę do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W 3 przypadkach na 6 skontrolowanych postępowań w sprawie nienależnie pobranego świadczenia, wątpliwości budzi wysokość i okres, za jaki jednostka uznała nienależnie pobrane świadczenie. I tak, we wszystkich 3 przypadkach dot. nienależnie pobranego świadczenia pielęgnacyjnego, organ właściwy uznał dzień zgonu osoby, nad którą sprawowana była opieka, za początek terminu nienależnie pobranego świadczenia.

Zdaniem zespołu kontrolnego, dzień, w którym osoba zmarła nie powinien być liczony, jako dzień, w którym opiekun pobrał nienależnie świadczenie pielęgnacyjne, należy domniemywać, iż również w tym dniu członek rodziny sprawował opiekę nad osobą niepełnosprawną, pomocniczo można zasugerować się zapisem art. 57 § 1 k.p.a., który stanowi, iż jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło.

Ad. 4 Prawdliwość prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia nienależnie pobranego świadczenia.

Wszystkie skontrolowane postępowania zostały przeprowadzone w sposób rzetelny i niebudzący wątpliwości, przed każdym wydaniem decyzji strona miała prawo złożenia wyjaśnień w sprawie, przeglądania akt sprawy, czy też przedstawienia dowodów. Decyzje zapadały w przeciągu miesiąca od dnia zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Wiadomym jest fakt, iż ustalenie nienależnych świadczeń i zobowiązanie do ich zwrotu może nastąpić jedynie po uprzednim wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji, którą przyznano nienależne świadczenia. Z formalnego punktu widzenia, nic nie stoi na przeszkodzie, aby uchylene takie nastąpiło w tej samej decyzji, w której ustala się nienależne świadczenia, ważne jest, aby nakazanie zwrotu świadczenia nienależnie pobranego, nie było orzeczone w tej samej decyzji, co samo uznanie świadczenia

za nienależnie pobrane. Powyższa sytuacja nie zachodziła w żadnym ze skontrolowanych postępowań, tj. ustalanie nienależnie pobranego świadczenia zapadało odrębną decyzją niż nakazanie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Ad. 5 Terminowość ustalenia nienależnie pobranych świadczeń.

Należy uznać, że na 6 przeprowadzonych postępowań wszystkie zostały wszczęte niezwłocznie po powzięciu przez jednostkę informacji, mających wpływ na prawo do świadczenia rodzinnego. I tak np. dnia 29.06.2012 r. dostarczono akt zgonu osoby, nad którą sprawowana była opieka w związku z niepełnosprawnością, a dnia 02.07.2012 r. wszczęto postępowanie w sprawie uchylenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Ponadto na 18 wszczętych przez jednostkę kontrolowaną, postępowaniach administracyjnych, w sprawie wydania decyzji uchylającej, stwierdzającej nienależnie pobrane świadczenie, czy też nakazującej zwrot nienależnie pobranego świadczenia, jedynie 1 decyzja zapadła po upływie 30 dni, od dnia wszczęcia postępowania, a mianowicie decyzja nr ŚR.ZW. 5052.39.2.2013.

Ad. 6 Terminowość wszczęcia postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego.

Po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, organ właściwy dłużnika alimentacyjnego, przeprowadza wywiad alimentacyjny, w celu ustalenia sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej dłużnika alimentacyjnego, a także jego stanu zdrowia oraz przyczyn niełożenia na utrzymanie osoby uprawnionej.

Na podstawie informacji przedstawionej przez Panią Marię Nowak wynika, iż jednostka kontrolowana była organem właściwym dłużnika dla 44 dłużników alimentacyjnych, tak więc, zgodnie z programem kontroli, sprawdzeniu poddano dokumentację 100% dłużników alimentacyjnych.

Ustalono, iż jednostka kontrolowana terminowo wzywała dłużników alimentacyjnych, w celu przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego. Wszczęcie postępowania następowało w przeciągu miesiąca, w niektórych przypadkach dłużnik wzywany był w tym samym dniu, w którym jednostka otrzymywała wniosek od organu właściwego wierzyciela o podjęcie działań wobec dłużnika. W 2 przypadkach na 44, wezwanie zostało skierowane po upływie miesiąca, z uwagi na fakt, iż dłużnicy alimentacyjny odbywali w tym czasie kary pozbawienia

wolności, wezwanie na przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego kierowane było niezwłocznie po opuszczeniu przez dłużnika alimentacyjnego zakładu karnego.

Realizacja zaleceń pokontrolnych

Z uwagi na powyższe należy uznać, iż zalecenia pokontrolne w większości zostały zrealizowane.

- wzmocnienie nadzoru w zakresie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – zostało zrealizowane;
- przeszkolenie pracowników merytorycznych w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie nienależnie pobranych świadczeń oraz zastosowania w tym zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – zostało zrealizowane w części;
- zachowanie należytej dbałości o formalną poprawność prowadzonych postępowań w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, w oparciu o przepisy k.p.a. i ustawy o świadczeniach rodzinnych, w szczególności:
 - staranne określanie strony postępowania – zostało zrealizowane;
 - przestrzeganie terminów określonych w art. 35 k.p.a. – zostało zrealizowane;
 - rozważenie możliwości w trybie art. 108 k.p.a. nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom uchylającym przyznanie prawa do świadczeń rodzinnych, w sytuacji, gdy wyjdą na jaw okoliczności mające wpływ na prawo do pobierania świadczeń rodzinnych, w celu zapobieżenia pobieraniu przez stronę nienależnych świadczeń rodzinnych – zostało zrealizowane;
 - formułowanie prawidłowej i aktualnej podstawy prawnej w wydawanych decyzjach – zostało zrealizowane;
 - dokonywanie opisu stanu faktycznego i prawnego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a – zostało zrealizowane w części, np. w decyzjach uchylających prawo do świadczeń rodzinnych brak jest opisu stanu prawnego, w uzasadnieniu opisany jest jedynie stan faktyczny;
 - w sytuacji wstrzymywania wypłaty świadczeń rodzinnych – wydawanie stosownej decyzji lub postanowienia, zgodnie z art. 152 k.p.a. lub art. 28 ustawy o świadczeniach rodzinnych - zostało zrealizowane;
 - w sytuacji uchylenia prawa do zasiłku rodzinnego na dziecko, uchylić także prawo do pobierania dodatku do zasiłku rodzinnego – nie było takich przypadków w skontrolowanych postępowaniach;

- ustalanie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia odrębną decyzją, w przypadku wydania decyzji uznającej świadczenie rodzinne za nienależnie pobrane – zostało zrealizowane;
 - wydawanie decyzji o rozłożeniu na raty należności, z tytułu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, dopiero po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych – zostało zrealizowane;
 - każdorazowo wydawać decyzje w sprawie nienależnie pobranych świadczeń w sytuacji, gdy strona bezpodstawnie pobrała świadczenie (zgodnie z art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych (poza wyjątkiem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe – art. 105 k. p. a.) – zostało zrealizowane;
- prawidłowe określanie okresu i kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, zgodnie z art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych – zostało zrealizowane w części, w 3 przypadkach wątpliwości budzi okres i kwota, jaką organ właściwy uznał za nienależnie pobrane.
 - rzetelne prowadzenie dokumentacji potwierdzającej spłatę nienależnie pobranych świadczeń – zostało zrealizowane;
 - po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w art. 3 ust 5 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, niezwłocznie wszczynać postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych – zostało zrealizowane

Za kryteria oceny posłużyły:

- legalność – w toku kontroli stwierdzono naruszenie przepisów prawa w zakresie art. 35 i art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- rzetelność – należy stwierdzić, iż zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej w kontekście prowadzonych działań wobec dłużników alimentacyjnych jest prowadzone rzetelnie. Jednostka kontrolowana niezwłocznie wszczyna postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych. W przypadku prowadzonych postępowań w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, sposób ich prowadzenia nie budzi zastrzeżeń, oprócz przypadków opisanych powyżej, tzn. okres i kwota ustalanych nienależnie pobranych świadczeń, jak również uzasadnienie w decyzjach, powinno być wyczerpujące i zrozumiałe dla strony, zawierać opis stanu faktycznego i prawnego.

Pomimo stwierdzonych uchybień ustalono, iż jednostka kontrolowana zrealizowała zalecenia pokontrolne.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. uchybień jest Pani Maria Nowak, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Żarach.

Z uwagi na stwierdzone uchybienia zalecam:

- Dokonywanie opisu stanu faktycznego i prawnego w wydawanych decyzjach zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.
- Sprostowanie błędów dot. kwoty i okresu w 3 decyzjach ustalających nienależnie pobrane świadczenie, a mianowicie decyzjach nr ŚR.ZW.5052.39.2.2013 z dnia 19.09.2012 r., nr ŚR.ZW.5052.31.04.2012 z dnia 10.09.2012 r. oraz nr ŚR.ŚP.ZW.5052.46a.3.2012 z dnia 15.10.2012 r.

Na podstawie art. 46 ust 3 pkt 3 i 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. 2011 Nr 185 poz. 1092) oczekuję w terminie 30 dni, liczonym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Jan Świrepo
Wicewojewoda Lubuski