

7.4.11.001.02.2021
7.4.11.001.02.2021
25.06.21



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.02.2021

Pani
Irena Marszałek-Czekierda
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Rzeszowie,
ul. Jagiellońska 26, 35-025 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001 – Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie, ul. Jagiellońska 26, 35-025 Rzeszów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Irena Marszałek-Czekierda, dyrektor MOPS, od 28 lipca 2020 r. Poprzednio, tj. od 1 lipca 2014 r. do 27 lipca 2020 r. dyrektorem MOPS był Jacek Gołubowicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w 2021 r. (w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Stefan Gados, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/22/2021 z 2 lutego 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: MOPS.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez MOPS starania mające na celu przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców realizowane były jedynie w ramach współpracy ze Strażą Graniczną. Mimo, że MOPS posiadał odpowiednie kadry i wyposażenie to działania organu w tym zakresie nie składały się jednak na system pozwalający skutecznie weryfikować wnioski o przyznanie świadczenia 500+ i prawo do pobierania przyznanych świadczeń w okresie ich wypłaty. Główną przyczyną tego stanu rzeczy były regulacje prawne, w zakresie możliwości weryfikacji i kontroli przez MOPS wymogu faktycznego zamieszkiwania cudzoziemców wraz z dziećmi pod wskazanym we wniosku adresem na terytorium RP.

Brak wyposażenia organu udzielającego świadczenia 500+ cudzoziemcom w odpowiednie narzędzia nie pozwalał w pełni przeciwdziałać nienależnemu pobieraniu tych świadczeń. MOPS podejmował działania w zakresie przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu tych świadczeń przez cudzoziemców w sposób doraźny współpracując w tym zakresie od grudnia 2019 r. z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce. Skutkiem tej współpracy w 2020 r. było ustalenie, że w przypadku dziewięciu rodzin (łącznie 27 osób), które pobierały świadczenia 500+, nie został spełniony wymóg zamieszkiwania na terytorium RP.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak możliwości weryfikacji i kontroli przez MOPS spełnienia przez wnioskodawcę cudzoziemca wymogu zamieszkania pod zadeklarowanym adresem wraz z dzieckiem na terenie RP, uniemożliwił ustalenie podstawowej przesłanki warunkującej przyznanie cudzoziemcowi prawa do świadczenia 500+. Organ przyznający świadczenie wychowawcze nie miał takiej możliwości zarówno na etapie ustalenia prawa do świadczenia, jak i w trakcie realizacji jego wypłaty. W obowiązującym systemie prawnym, brak jest przepisów, które dawałyby możliwość organowi przyznającemu świadczenie 500+ przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w deklarowanym przez wnioskodawcę cudzoziemca miejscu zamieszkania na terenie RP. Organ podejmując decyzje o przyznaniu prawa do świadczenia 500+ opierał się w tym zakresie wyłącznie na dokumentach i oświadczeniu złożonym przez wnioskodawcę cudzoziemca. Podobnie w okresie wypłaty przyznanego świadczenia 500+, MOPS nie ma prawnych możliwości, aby w ramach wywiadu środowiskowego sprawdzić, czy cudzoziemiec, którego wypłata świadczenia jest uwarunkowana stałym zamieszkiwaniem wraz z dzieckiem pod zadeklarowanym adresem faktycznie spełnia ten wymóg.

Sytuacja ta sprawia, że system jest niepełny i nie pozwala organowi przyznającemu świadczenia wychowawcze 500+ dla cudzoziemców w sposób skuteczny, ze względu na brak narzędzi, przeciwdziałać w jego nadużywaniu do wyludniania środków z budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przygotowanie MOPS pod względem organizacyjno-kadrowym w zakresie skutecznej weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców zamieszkują z wnioskodawcą na terytorium RP

Opis stanu faktycznego

1. Do MOPS wpłynęła od cudzoziemców w poszczególnych latach następująca liczba wniosków o przyznanie świadczenia 500+: 41 w 2016 r., 78 w 2017 r., 107 w 2018 r., 190 w 2019 r., 70 w 2020 r. W latach 2016-2020 MOPS wypłacił cudzoziemcom w ramach świadczeń 500+ środki na łączną kwotę 1.393.277 zł.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W 2020 r., wszczęte zostało jedno postępowanie w sprawie nienależnie pobranych świadczeń 500+ przez cudzoziemca na kwotę 3.000 zł, a w 2021 r. (do 24 lutego) wszczęte zostały trzy takie postępowania na łączną kwotę 17.500 zł. Według danych na dzień 24 lutego 2021 r., po uzyskaniu przez podjęte już decyzje uchylające cudzoziemcom prawo do świadczenia wychowawczego waloru ostateczności, wszczętych zostanie kolejnych pięć postępowań w sprawie nienależnie pobranych świadczeń⁴ na łączną kwotę 53.183,40 zł.

MOPS nie ma narzędzi pozwalających na weryfikację i kontrolę, czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane są świadczenia 500+ zamieszkują z wnioskodawcą pod wskazanym adresem. Na etapie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego 500+ MOPS nie ma uprawnień do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania wnioskodawcy⁵, a tym samym nie ma możliwości w tym trybie weryfikacji spełnienia przez cudzoziemca warunku zamieszkania z dzieckiem na terytorium RP pod wskazanym we wniosku adresem⁶. W związku z powyższym na etapie przyznawania świadczenia 500+ cudzoziemcowi nie jest prowadzona procedura kontroli i weryfikacji tych okoliczności w deklarowanym przez wnioskodawcę - cudzoziemca miejscu zamieszkania. Przyznając świadczenie MOPS opiera się wyłącznie na przedłożonych przez cudzoziemca dokumentach pobytowych i jego oświadczeniach złożonych pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Ponadto MOPS nie posiada narzędzi umożliwiających monitorowanie zamieszkiwania przez cudzoziemców na terytorium RP. Na etapie realizacji (wypłaty) przyznanego świadczenia MOPS nie ma możliwości kontroli i weryfikacji czy cudzoziemiec spełnia określone wymogi, mimo, że wypłata uwarunkowana jest stałym zamieszkiwaniem rodzica z dzieckiem na terenie RP. Ustawodawca nie przewidział narzędzia (instrumentu) umożliwiającego MOPS sprawdzenie w deklarowanym miejscu zamieszkania, czy cudzoziemcy oraz ich dzieci zamieszkują na terytorium RP. Artykuł 23 ust. 1a ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci daje możliwość, że MOPS w przypadku wątpliwości dotyczących spełniania warunków do otrzymania świadczenia wychowawczego, w szczególności warunku zamieszkiwania na terytorium RP, o którym mowa w art. 1 ust. 3, może wezwać osobę ubiegającą się lub otrzymującą świadczenie wychowawcze do osobistego udzielenia, w wyznaczonym terminie wyjaśnień oraz informacji, co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego. Zgodnie z postanowieniem art. 23 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci na skutek niewywiązywania się z niniejszego wezwania MOPS może wstrzymać wypłatę przyznanego świadczenia.

(akta kontroli str. 3-12)

MOPS nie informował wojewody ani ministra do spraw rodziny o problemach związanych z brakiem narzędzi pozwalających na skuteczną weryfikację i kontrolę czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane są świadczenia 500+ zamieszkują z wnioskodawcą pod wskazanym adresem.

Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych Alimentacyjnych i Wychowawczych MOPS⁷ Joanna Wisz wyjaśniła, że: „Brak wyposażenia w inne narzędzia

⁴ Z powodu ustalenia, że nie została spełniona przesłanka zamieszkiwania wraz z dziećmi na terytorium RP pod wskazanym we wniosku adresem.

⁵ Wyjątek stanowi zgodnie z art. 15 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm., dalej: *ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*) wystąpienie wątpliwości dotyczących sprawowania opieki nad dzieckiem, wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia. Ten przypadek nie zachodzi w kwestii badanego problemu.

⁶ W ramach zadań realizowanych przez MOPS, oprócz świadczenia 500+ cudzoziemcy mogą ubiegać się o inne formy pomocy, gdzie również istnieje wymóg zamieszkiwania na terytorium RP wraz z dziećmi. Są to: świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, świadczenia „Dobry Start”, świadczenia „Za życiem”, dodatki mieszkaniowe i energetyczne.

⁷ Zwanego dalej: Działem.

pozwalające na kontrolę czy cudzoziemcy i ich dzieci zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ocenie tutejszego Organu oznacza, że w prowadzonych postępowaniach administracyjnych należy wykorzystywać wszystkie ustawowe instrumenty w tym zakresie i samodzielnie pozyskiwać żądane dane od właściwych instytucji państwowych. Stąd też brak powiadomienia o tym stosownych władz".

NIK zauważa, że MOPS nie posiadając stosownych narzędzi umożliwiających prowadzenie kontroli i weryfikacji czy dzieci cudzoziemców zamieszkują z wnioskodawcą na terytorium RP, korzysta w tym zakresie z pomocy Straży Granicznej.

(akta kontroli str. 13-15)

Zgodnie z § 58 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego MOPS⁸ do zadań Działu należy prowadzenie postępowań i wydawanie stosownych rozstrzygnięć administracyjnych w zakresie świadczeń wychowawczych, bieżąca weryfikacja uprawnień świadczeniobiorców, prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie nienależnie pobranych świadczeń.

Prowadzeniem postępowań dotyczących ustalania prawa do świadczenia wychowawczego i bieżącą weryfikacją uprawnień świadczeniobiorców do pobierania świadczenia zajmuje się⁹ 27 pracowników zatrudnionych w Dziale.

Zadanie polegające na ustalaniu i weryfikacji prawa do świadczenia wychowawczego 500+ dla cudzoziemców wchodzi w zakres obowiązków wszystkich pracowników Działu. Poszczególni pracownicy mieli przypisane zadanie obsługi klientów według przyporządkowanych każdemu pracownikowi ulic.

Kierownik Działu wyjaśniła, że: *„Liczba pracowników Działu na chwilę obecną jest odpowiednia do obsługi świadczenia wychowawczego. Niemniej jednak mając na uwadze tendencję wzrostową spraw dotyczących uchylenia prawa do świadczenia wychowawczego i spraw w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń, w tym również spraw dotyczących cudzoziemców, jak również złożony i skomplikowany charakter tych spraw, a także liczbę zadań dodatkowych powierzonych Działowi, dotychczasowa kadra pracownicza może okazać się niewystarczająca. Jednak w przypadku zwiększenia liczby pracowników koniecznym będzie zapewnienie im właściwych warunków lokalowych, których na chwilę obecną brak”.*

(akta kontroli str. 16-63)

W MOPS od czasu wdrożenia Programu „Rodzina 500+” przeprowadzono szkolenia dotyczące świadczeń wychowawczych, które obejmowały 22 tematy. W tych szkoleniach brało udział 38 pracowników. Problematyka uprawnień cudzoziemców do świadczenia wychowawczego nie była przedmiotem odrębnego szkolenia.

(akta kontroli str. 64-66)

2. MOPS nie opracował procedur w zakresie przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu z budżetu państwa świadczeń z tytułu 500+ przez cudzoziemców.

Kierownik Działu wyjaśniła, że warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia określają obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, dlatego zbędnym byłoby tworzenie procedur wewnętrznych w tej materii.

(akta kontroli str. 67-68)

Na etapie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego w przypadku cudzoziemców MOPS określał czy spełnione były warunki określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci i jednocześnie, czy nie występują wyłączenia wskazane w ww. przepisach prawa. Dla ustalenia tych

⁸ Wprowadzonego Zarządzeniem nr 54 /2020 Dyrektora MOPS z dnia 20 lipca 2020 r., ze zm.

⁹ Według stanu na dzień 25 lutego 2021 r.

okoliczności wymagano, aby wnioskodawcy dołączali do wniosków karty pobytu – w przypadku cudzoziemca przebywającego na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy¹⁰. W przypadku pozostałych cudzoziemców, wymagano, aby się legitymowali kartami pobytu i decyzjami o udzieleniu zezwolenia na pobyt na terytorium RP lub innymi dokumentami uprawniającymi do pobytu na terytorium RP, które uprawniają do wykonywania pracy. Ponadto MOPS przed przyznaniem świadczenia uzyskiwał dane z rejestrów publicznych: Centralnego Wykazu Ubezpieczonych wykazującego, czy wnioskodawca i członkowie jego rodziny posiadają na terytorium RP ubezpieczenie zdrowotne oraz Rejestru PESEL wskazującego obywatelstwo, zameldowanie na terenie RP, a także czy dana osoba widnieje w ewidencji PESEL. Gdy na podstawie posiadanych informacji MOPS miał wątpliwości, co do spełnienia przez cudzoziemca warunków do otrzymania świadczenia 500+ w szczególności warunku zamieszkiwania na terytorium RP, organ wzywał¹¹ osobę ubiegającą się o świadczenie wychowawcze do osobistego udzielenia, w wyznaczonym terminie wyjaśnień oraz informacji, co do okoliczności mających wpływ na prawo do tego świadczenia, również w zakresie miejsca zamieszkania. Jednocześnie w celu zapobiegania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców MOPS w grudniu 2019 r. rozpoczął współpracę z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce¹². Przed ustaleniem prawa do świadczenia 500+ przez cudzoziemca, przy procedurze przedłużania prawa do świadczenia wychowawczego z urzędu w związku z przedłużeniem ważności dokumentów pobytowych, jak również w innych uzasadnionych przypadkach zaistniałych w trakcie realizacji świadczenia 500+, MOPS występował do Straży Granicznej o informacje dotyczące przekraczania przez cudzoziemca i jego dzieci granicy RP.

MOPS w zakresie przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców, jak wskazano wcześniej (na etapie ustalania prawa do świadczenia 500+) miał możliwość dostępu drogą elektroniczną za pośrednictwem strony ministra właściwego do spraw rodziny do Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego¹³, drogą elektroniczną lub pisemną do rejestru PESEL. Za pośrednictwem strony właściwego ministra do spraw rodziny teoretycznie organ miał dostęp do systemu informacji oświatowej¹⁴. W praktyce funkcja ta została uruchomiona na przełomie marca i kwietnia 2021 r.

Poza dostępem do ww. rejestrów publicznych MOPS nie posiadał i nie posiada narzędzi i możliwości pozwalających dokonać samodzielnie weryfikacji mających na celu przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców.

(akta kontroli str. 67-70)

3. MOPS już na etapie wdrażania Programu „Rodzina 500+” podjął starania, aby zapewnić właściwe warunki do pracy pracownikom odpowiedzialnym za prowadzenie postępowań dotyczących ustalenia prawa do świadczenia

¹⁰ Udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art.127 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35, ze zm.).

¹¹ W trybie art. 19 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1a ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

¹² Problematykę współpracy MOPS z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie - Jasionce przedstawiono w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego w II obszarze tego dokumentu.

¹³ Za pomocą tego systemu MOPS miał dostęp do informacji dotyczących dochodów podlegających opodatkowaniu i niektórych dochodach niepodlegających opodatkowaniu, a także danych o wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne, czy legitymowaniu się odpowiednim orzeczeniem o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, które to dane były niezbędne do ustalenia dochodu rodziny w przypadku ubiegania się o świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko.

¹⁴ Elektroniczny system baz danych służący do gromadzenia informacji o szkołach, placówkach oświatowych, nauczycielach oraz uczniach, utworzony na podstawie: ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 584) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz. U. z 2012 r. poz. 957, ze zm.).

wychowawczego. W tym celu pozyskany został dodatkowy lokal i zaadaptowany na potrzeby obsługi świadczeniobiorców pobierających świadczenia wychowawcze, osób ubiegających się o nie, a także pomieszczenia przeznaczone dla pracowników Działu, zapewniające odpowiednie warunki pracy. Każdy z pracowników Działu wyposażony został w niezbędny sprzęt komputerowy klasy PC z licencjonowanym oprogramowaniem.

Kierownik Działu wyjaśniła, że „*Warunki, jakimi dysponujemy na chwilę obecną przy aktualnych zasobach kadrowych, stacjonarnym charakterze pracy i obowiązujących regulacjach prawnych, są wystarczające dla właściwego realizowania zadania w zakresie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego, w tym również pod kątem weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*”.

Wyjaśnienia powyższe uwzględniają stan aktualny, jednak w związku z tendencją wzrostową spraw dotyczących udzielania prawa do świadczenia 500+, jak również biorąc pod uwagę liczbę zadań dodatkowych powierzonych Działowi może zaistnieć potrzeba wzmocnienia kadrowego. W takiej sytuacji brak by było możliwości zapewnienia tym osobom właściwych warunków lokalowych.

(akta kontroli str. 71-72)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPS był przygotowany pod względem kadrowym, lokalowym i sprzętowym do wypełniania zadań związanych z przyznawaniem świadczeń 500+ cudzoziemcom. Pracownicy, którzy zajmowali się świadczeniami 500+ (w tym dla cudzoziemców) brali udział w szkoleniach z tego zakresu. Jednak nie było szkolenia, które tematycznie byłoby zdedykowane świadczeniom 500+ dla cudzoziemców.

Organ udzielający świadczenia wychowawczego cudzoziemcom na etapie procedury przyznawania tego świadczenia nie został wyposażony prawnie w możliwość weryfikacji w deklarowanym miejscu zamieszkania czy wnioskodawcy (cudzoziemcy) oraz ich dzieci zamieszkują pod wskazanym adresem na terenie RP. MOPS przyznając prawo do świadczenia 500+ nie ma uprawnień do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania wnioskodawcy. Tym samym organ udzielający świadczenia nie ma możliwości w tym trybie weryfikacji spełnienia przez cudzoziemca (faktycznie) warunku zamieszkania z dzieckiem na terenie RP pod wskazanym adresem. Ponadto MOPS dokonując wypłaty przyznanych wcześniej świadczeń wychowawczych cudzoziemcom nie ma narzędzi pozwalających na weryfikację i kontrolę czy dzieci cudzoziemców zamieszkują z wnioskodawcą pod wskazanym adresem na terenie RP.

OBSZAR

Współpraca MOPS ze Strażą Graniczną odnośnie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą pod wskazanym adresem na terytorium RP.

Opis stanu
faktycznego

1. Współpraca MOPS ze Strażą Graniczną w zakresie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terenie RP rozpoczęła się z inicjatywy Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce. Pismem z dnia 13 grudnia 2019 r. skierowanym do dyrektora MOPS, Komendant Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce zwrócił się z prośbą o przekazanie danych personalnych cudzoziemców z państw trzecich, którzy korzystają ze świadczeń wychowawczych. W niniejszym piśmie wskazano, że uzyskanie powyższych informacji posłuży do

podjęcia czynności weryfikacyjno-kontrolnych mających na celu ustalenie czy cudzoziemcy korzystający z przedmiotowego świadczenia i ich dzieci, faktycznie zamieszkują na terytorium RP. Komendant Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce wskazał, że podjęta współpraca może przyczynić się nie tylko do ujawnienia i ścigania cudzoziemców, wobec których zachodzić będzie uzasadnione podejrzenie wyłudzenia środków finansowych z pomocy społecznej, a także będzie pełnić funkcję prewencyjną, mogącą w efektywny sposób przeciwdziałać tego rodzaju procederom w przyszłości. Jednocześnie Komendant poinformował MOPS, że wyraża chęć pełnej współpracy i zaproponował, aby MOPS prowadząc weryfikację złożonego wniosku o wypłatę świadczenia wychowawczego, w przypadku jakiegokolwiek wątpliwości, co do stanu faktycznego czy cudzoziemiec, bądź jego dzieci faktycznie zamieszkują pod deklarowanym we wniosku adresem na terenie RP - zwracał się do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno-kontrolnych¹⁵.

(akta kontroli str. 73-74)

MOPS w związku z toczącymi się postępowaniami w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego lub weryfikacją prawa do przyznanego już świadczenia wychowawczego, od grudnia 2019 r. regularnie występował do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce z prośbą o przeprowadzenie stosownych czynności w celu ustalenia przesłanki zamieszkiwania zarówno samego wnioskodawcy - cudzoziemca, jak i jego dzieci na terytorium RP¹⁶. Prośby te dotyczyły zarówno informacji w zakresie przekraczalności granicy państwowej przez wnioskodawcę - cudzoziemca i jego dzieci, jak również na późniejszym etapie postępowania, zwracano się o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno-kontrolnych w zakresie faktycznego zamieszkiwania cudzoziemca wraz z dziećmi pod wskazanym we wniosku adresem.

W okresie od 2016 r. do grudnia 2019 r. MOPS nie zwracał się do Straży Granicznej o pomoc w przedmiotowym zakresie. W 2020 r. w 306 przypadkach zwrócono się do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce z zapytaniem o przekraczalność granicy państwowej i w 39 przypadkach z prośbą o czynności weryfikacyjno-kontrolne w deklarowanym przez cudzoziemca miejscu zamieszkania na terytorium RP. Od początku 2021 r. do dnia 17 lutego (czasu prowadzenia niniejszej kontroli) MOPS wystąpił do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce z 72 wnioskami o udostępnienie informacji, co do faktu przekroczenia granicy państwowej i w 11 przypadkach z prośbą o czynności weryfikacyjno-kontrolne w deklarowanym przez cudzoziemca miejscu zamieszkania na terytorium RP.

Spośród przeprowadzonych w 2020 roku na prośbę MOPS czynności weryfikacyjno-kontrolnych przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce, w deklarowanym przez wnioskodawców cudzoziemców miejscu zamieszkania, w przypadku dziewięciu rodzin (łącznie 27 osób) okazało się, że nie była spełniona przesłanka zamieszkiwania na terytorium Polski. W 2021 r.¹⁷, w przypadku jednej rodziny (łącznie trzy osoby) okazało się, że nie zamieszkuje ona w Polsce, oraz w przypadku jednego dziecka cudzoziemca ustalono, że nie zamieszkiwało z rodzicami na terytorium RP w okresie od października do grudnia 2020 r.

¹⁵ Komendant poinformował w niniejszym piśmie MOPS, że przedmiotowa problematyka została przeanalizowana przez jeden z oddziałów Straży Granicznej w głębi kraju. Efektem tej analizy jest ujawnienie przypadków, kiedy cudzoziemiec uprawniony do otrzymywania różnego rodzaju wypłat pieniężnych z pomocy społecznej tak naprawdę nie przebywa stale w Polsce wraz z dziećmi.

¹⁶ Zgodnie z art.1 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci warunkiem przyznania świadczenia wychowawczego cudzoziemcowi jest jego zamieszkanie z dziećmi pod wskazanym we wniosku adresem na terenie RP. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, warunkiem wypłaty świadczenia wychowawczego cudzoziemcowi, jest jego zamieszkiwanie pod wskazanym adresem na terytorium RP przez cały okres pobierania świadczenia.

¹⁷ Dane do 17 lutego 2021 r.

Ustalenie przez Placówkę Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce, że sam wnioskodawca - cudzoziemiec lub też jego dzieci nie przebywają pod deklarowanym we wniosku adresem na terenie RP wraz z informacją o przekraczalności granicy państwowej, w której zawarta była adnotacja o wyjeździe którejkolwiek z ww. osób z terytorium Polski, stanowiły dla MOPS wątpliwość dotyczącą spełniania warunków do otrzymania świadczenia wychowawczego. W takiej sytuacji wszczynano z urzędu postępowanie w celu weryfikacji prawa do przyznanego świadczenia wychowawczego. W tych przypadkach, działając na podstawie art. 61 §1 i §4 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, MOPS zawiadamiał stosownym pismem wnioskodawcę cudzoziemca o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie uchylecia prawa do świadczenia wychowawczego, wzywając go równocześnie do osobistego stawienia się w celu złożenia wyjaśnień w przedmiocie miejsca zamieszkania jego i dzieci na terytorium RP pod rygorem wstrzymania wypłaty świadczenia. W przypadku braku złożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie (po wstrzymaniu wypłaty w trybie art. 23 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, albo też w przypadku złożenia wyjaśnień, które nie wykazały spełnienia przez cudzoziemca lub jego dzieci warunku zamieszkiwania na terytorium RP, MOPS uchylał z urzędu prawo do świadczenia wychowawczego w drodze decyzji administracyjnej w trybie art. 27 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Od tej decyzji przysługiwało stronie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie. Niezależnie od powyższego, ustalenie, że wnioskodawca-cudzoziemiec lub jego dzieci nie zamieszkują na terytorium RP powodował wszczęcie z urzędu odrębnego postępowania w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, o czym cudzoziemiec był informowany stosownym pismem, a następnie w trybie art. 25 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, wydawano decyzje ustalające wysokość nienależnie pobranych świadczeń wraz z obowiązkiem zwrotu z ustawowymi odsetkami za opóźnienie. Również od tej decyzji przysługiwało stronie prawo do złożenia odwołania.

W latach 2016-2019 w MOPS nie zostało wszczęte żadne postępowanie w przedmiocie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych przez cudzoziemców w związku z niezamieszkiwaniem wraz z dziećmi na terytorium RP. W 2020 r., w związku z ustaleniem, że nie została spełniona przesłanka zamieszkiwania wraz z dziećmi na terytorium RP wszczęte zostało jedno postępowanie w sprawie nienależnie pobranych przez cudzoziemca świadczeń na kwotę 3.000 zł, a w roku 2021 (do dnia 17 lutego) wszczętych zostało trzy takie postępowania, w wyniku których wydano trzy decyzje na łączną kwotę 17.500 zł.

Do dnia 17 lutego 2021 r., w przypadku jednej decyzji wpłynęło odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie¹⁹.

Do dnia 17 lutego 2021 r. nie została zwrócona kwota nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w związku z decyzją wydaną przez MOPS wobec cudzoziemca, który nie zamieszkiwał z dziećmi na terytorium RP.

(akta kontroli str. 75-473

Kierownik Działu wyjaśniła, że „*Niniejsza sprawa została przekazana do Sekcji Windykacji Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie. Na chwilę obecną trwają czynności weryfikacyjne w zakresie adresu zamieszkania cudzoziemca zobowiązanego do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych w związku z pozyskaną w dniu 16 lutego 2021 r. informacją, co do nowego miejsca zamieszkania wyżej wymienionego. Konsekwencją powyższego*

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Dz. U. z 2021 r. poz. 735

¹⁹ Odwołanie wpłynęło do SKO od decyzji uchylającej prawo do świadczenia wychowawczego i dopiero rozstrzygnięcie SKO będzie miało walor decyzji ostatecznej w administracyjnym toku postępowania.

będzie podjęcie stosownych działań zmierzających do wyegzekwowania należności podlegającej zwrotowi”.

(akta kontroli str. 474)

W MOPS nie stwierdzono problemów związanych z korzystaniem z pomocy właściwej terytorialnie placówki Straży Granicznej odnośnie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP. Placówka Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce w każdym przypadku podejmowała czynności na wniosek MOPS odnośnie weryfikacji czy cudzoziemcy i ich dzieci, na które wypłacano świadczenia wychowawcze przebywają na terytorium RP. Na skutek obostrzeń związanych z pandemią koronawirusa i czasowego zawieszenia przez Straż Graniczną pracy w terenie, niektóre z wnioskowanych przez MOPS czynności weryfikacyjno-kontrolnych w deklarowanym przez cudzoziemca miejscu zamieszkania przeprowadzone zostały w późniejszym terminie.

MOPS nie posiadał ustalonych procedur postępowania umożliwiających podejmowanie w uzasadnionych przypadkach decyzji o zwróceniu się o pomoc do właściwej terytorialnie placówki Straży Granicznej o weryfikację i kontrolę czy faktycznie dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP.

MOPS występując do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce o pomoc w ww. zakresie, działał na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci²⁰. W MOPS od początku 2020 r. przyjęto zasadę, że każdorazowo w przypadku, gdy wnioskodawca jest cudzoziemcem, występuje do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce z wnioskiem o udostępnienie informacji granicznej w zakresie przekraczalności granicy RP przez wnioskodawcę i jego dzieci, na które ubiega się lub pobiera świadczenia wychowawcze. Jeśli informacja ze Straży Granicznej rodzi wątpliwości, co do spełnienia przez wnioskodawcę – cudzoziemca warunku zamieszkiwania wraz z dziećmi na terenie RP, organ występował dodatkowo do Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce z prośbą o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno-kontrolnych w zakresie faktycznego zamieszkiwania cudzoziemca wraz z dziećmi pod zadeklarowanym adresem²¹.

(akta kontroli str. 75 - 473)

MOPS nie zawierał porozumień o współpracy z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce w zakresie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP. MOPS nie ustanowił pełnomocnika do współpracy z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce, jak również nie upoważniono konkretnej osoby do współpracy ze Strażą Graniczną w zakresie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenie wychowawcze zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP. Wszystkie czynności w ramach ww. współpracy podejmowane były z upoważnienia Prezydenta Miasta Rzeszowa przez osoby legitymujące się w tym zakresie stosownymi upoważnieniami do prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń wychowawczych, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć, w tym decyzji administracyjnych oraz do przekazywania informacji o przyznaniu świadczenia wychowawczego. Osobami tymi były: Zastępca Dyrektora MOPS do Spraw Świadczeń Socjalnych, Kierownik Działu i jego Zastępca.

(akta kontroli str. 475-479)

²⁰ Zgodnie z tym przepisem prawa instytucje publiczne i organizacje pozarządowe są obowiązane do udzielenia, na żądanie organu właściwego lub wojewody, wyjaśnień oraz informacji, co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego.

²¹ We wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPS nie współpracował w latach 2016-2019 z Placówką Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce w zakresie nienależnego pobierania świadczeń 500+ przez cudzoziemców. Współpraca ta rozpoczęła się w 2020 r., w którym zwrócono się do Straży Granicznej w 306 przypadkach z zapytaniem o przekraczalności granicy państwowej i w 39 przypadkach o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno-kontrolnych w deklarowanym przez cudzoziemców miejscu zamieszkania na terytorium RP. W 2021 r. (do 17 lutego) organ zwrócił się do Straży Granicznej z 72 wnioskami o udostępnienie informacji związanych z przekroczeniem granicy RP i w 11 przypadkach z prośbą o czynności weryfikacyjno-kontrolne w deklarowanym przez cudzoziemców miejscu zamieszkania wraz z dziećmi na terytorium RP. Efektem tej współpracy było wykrycie w 2020 r., że łącznie wobec 27 osób nie został spełniony wymóg zamieszkiwania na terenie RP. W 2021 r. (do 17 lutego) stwierdzono taki stan rzeczy wobec trzech osób.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 piśmie²² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Rzeszów, 23 czerwca 2021 r.

Kontroler
Stefan Gados
Doradca techniczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka



podpis

²² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

