

**Opolski Urząd Wojewódzki
Wydział Zdrowia i Polityki
Społecznej
45-082 Opole, ul. Piastowska 14
Skrytka pocztowa 3**

Opole, 3 kwietnia 2023 r.

ZPS.I.431.10.2023.JK

**Pani
Elwira Iberat
Kierownik Ośrodka Pomocy
Społecznej w Łambinowicach
ul. Tadeusza Zawadzkiego 33
48-316 Łambinowice**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Łambinowicach
ul. Tadeusza Zawadzkiego 33, 48-316 Łambinowice

2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:

art. 28. ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz.190), w związku z art. 20 ust. 1 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390) oraz w związku z art. 6 ust. 4 pkt 4 z uwzględnieniem art. 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

3. Zakres kontroli:

- 1) **przedmiot kontroli:** realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego¹;
- 2) **okres objęty kontrolą:** od 1.07.2022 r. do dnia kontroli.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

¹ Dalej nazywana „ustawą”.

5. Tryb kontroli: zwykły.

6. Termin kontroli: 21, 23 i 28 lutego 2023 r.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- Jakub Krajewski – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Rafał Wojciechowski – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

II. Ocena skontrolowanej działalności ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta

W wyniku kontroli **pozytywnie z uchybieniami** ocenia się działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Łambinowicach² w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

- prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywanie zadań pomocy społecznej;
- zasadność przyznawania i odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pod względem zgodności z obowiązującym prawem;
- sposób i tryb postępowania w zakresie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

² Dalej nazywany „OPS w Łambinowicach”.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

- powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, a w jednostkowych przypadkach przepisów, które nie znalazły zastosowania w danej sprawie, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- wydania decyzji administracyjnej nr OPS.ŚR.NP.520.21/22.2021 z dnia 22.11.2022 r. przed upływem terminu, który został wyznaczony dla strony na zapoznanie się z aktami sprawy, uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków, co narusza art. 10 § 1 k.p.a.;
- uzasadniania decyzji administracyjnych wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji administracyjnych wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.

Nie wniesiono zastrzeżeń w zakresie:

- prawidłowości upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowości postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywanie zadań pomocy społecznej;
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

Ustalenia kontroli.

Z danych przekazanych przez Kierownika OPS w Łambinowicach wynika, że w okresie od dnia 1.07.2022 r. do dnia 13.02.2023 r. wydano **112** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych, z tego **110** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny

wraz z dodatkami oraz **2** decyzje orzekające o nienależnie pobranych świadczeniach. W wskazanym wyżej okresie brak było natomiast decyzji odmownych.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **35** postępowań, w tym:

- **33** spraw (30%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **2** sprawy (100%) zakończone wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **11** spraw w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Od żadnej z wydanych w kontrolowanym okresie decyzji nie wniesiono odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu.

Na dzień kontroli w OPS w Łambinowicach nie odnotowano sytuacji, w której w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami lub osoby pobierającej ten zasiłek uzyskano by informację o marnotrawieniu tych środków, co powodowałoby konieczność zmiany formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił również przypadek zmiany decyzji przyznającej zasiłek rodzinny.

Dokumentację objętą kontrolą sprawdzono pod względem zasadności przyznania prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, a także odmowy lub weryfikacji tego prawa oraz sposobu i trybu postępowania w zakresie ustalania prawa do tych świadczeń oraz terminowości ich wypłacania.

W poddanych kontroli sprawach nie wystąpił przypadek:

- umieszczenia członka rodziny w pieczy zastępczej lub w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, o którym mowa w art. 5 ust. 7 ustawy;
- pozostawiania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- pozostawiania dziecka pod opieką naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e) ustawy.

1. Prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy organ właściwy może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji.

Wójt Gminy Łambinowice na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy upoważnił Kierownika OPS w Łambinowicach do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania decyzji w tych sprawach (upoważnienie nr OiK-0153-6/2007 z dnia 23 maja 2007 r.).

Ponadto Wójt Gminy Łambinowice upoważnił na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy jednego pracownika OPS w Łambinowicach, nie będącego pracownikiem socjalnym do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń rodzinnych oraz (zarządzenie Wójta Gminy Łambinowice z dnia 16 sierpnia 2016 r.).

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

2. Prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych, braku nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej oraz nienaruszaniu norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej

Jak wynika z § 6 załącznika do zarządzenia nr OPS.0132.6.2014 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Łambinowicach z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łambinowicach w strukturze organizacyjnej ośrodka wyodrębnione zostało stanowisko do realizacji świadczeń rodzinnych. Zgodnie z pisemnym oświadczeniem Kierownika OPS w Łambinowicach z dnia 21 lutego 2023 r. pracownicy socjalni

zatrudnieni w jednostce nie realizują zadań określonych w ustawie o świadczeniach rodzinnych.

Powyższe stanowi realizację normy prawnej zawartej w art. 20 ust. 4 ustawy, w myśl której w przypadku upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej, w ośrodku tym tworzy się komórkę organizacyjną do realizacji świadczeń rodzinnych. Realizacja świadczeń rodzinnych nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

3. Zasadność przyznawania i odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pod względem zgodności z obowiązującym prawem

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 11 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne.

W trakcie kontroli stwierdzono, że wszystkie wydane w kontrolowanym okresie decyzje zawierały prawidłowe oznaczenie organu właściwego tj. Wójta Gminy Łambinowice.

Ustalono, że we wszystkich kontrolowanych przypadkach zasiłek rodzinny został przyznany osobom, które spełniały warunki określone w art. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1, 1a i 1b ustawy w prawidłowej wysokości, stosownie do wieku dziecka, tj. zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1–3 ustawy.

Ustalając prawo do zasiłku rodzinnego, organ działał zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, czyli gdy dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 674,00 zł lub w przypadku, gdy członkiem rodziny było dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności - 764,00 zł.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach organ I instancji prawidłowo ustalił wysokość miesięcznego dochodu rodziny.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiło **7** przypadków, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c. W sytuacji, gdy dochód rodziny przekraczał kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy organ ustalał, czy wnioskodawca spełnia warunki do uzyskania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego w wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do świadczeń rodzinnych a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny, co jest zgodne z art. 5 ust. 3-3c ustawy.

W sytuacji utraty dochodu przez członka rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku, ustalając ich dochód, organ nie uwzględniał dochodu utraconego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4 ustawy.

W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód ustalano na podstawie dochodu członka rodziny, powiększonego o kwotę osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten był uzyskiwany w okresie, na który ustalane było prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4b ustawy.

W postępowaniach poddanych kontroli nie wystąpił przypadek, w którym organ ustalał dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy na podstawie art. 5 ust. 7a ustawy.

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**3** wnioski), dokonywano obliczeń zgodnie z przepisami art. 5 ust. 8 ustawy, tj. przyjmując, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 września 2022 r. w sprawie wysokości przeciętnego

dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2021 r. (M.P. z 2022 r. poz. 913).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **9** przypadków przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobie, której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz tego dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.

W żadnym z poddanych kontroli postępowaniach nie wnioskowano o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, o którym mowa w art. 9 ustawy.

Dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przyznawany był zgodnie z regułami wynikającymi z art. 10 ust. 1-6 ustawy (**2** przypadki).

Weryfikacji poddano **2** przypadki przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianych przypadkach dodatek do zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka organ przyznawał rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, ponieważ drugi z rodziców jest nieznan lub drugi rodzic nie żyje, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W kontrolowanych przypadkach został przyznany dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W **13** spośród poddanych kontroli postępowań, dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej był przyznawany zgodnie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy, tj. rodzicowi na trzecie i następne dziecko, w wysokości 95,00 zł miesięcznie.

Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka przyznano rodzicom na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dzieci do ukończenia 16 roku życia (**7** przypadków), ponieważ legitymowały się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy. W kontrolowanych przypadkach organ przyznawał dodatek w wysokości odpowiednio 90,00 zł miesięcznie na dziecko w wieku do 5 roku życia lub 110,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia, co jest zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (**33** przypadki) organ przyznawał jednorazowo w wysokości 100,00 zł na dziecko, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego, na wniosek rodzica,

złożony do dnia zakończenia okresu zasiłkowego, w którym rozpoczęto rok szkolny albo roczne przygotowanie przedszkolne, co jest zgodne z art. 14 ust. 1-4 ustawy.

Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania organ przyznawał rodzicowi dziecka w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły, w przypadku dojazdu do szkoły ponadpodstawowej, a także szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki w zakresie odpowiadającym nauce w szkole ponadpodstawowej, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy (**13** przypadków). Organ każdorazowo przyznał dodatek w wysokości 69,00 zł miesięcznie.

We wszystkich poddanych kontroli przypadkach dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania był przyznany na okres 10 miesięcy w roku, w okresie pobierania nauki od września do czerwca następnego roku kalendarzowego, co jest zgodne z art. 15 ust. 2 ustawy.

W kontrolowanym okresie organ właściwy nie wydał decyzji odmawiających przyznania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

Przyznanie lub uchylenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz orzeczenie w zakresie nienależnie pobranych świadczeń, każdorazowo następowało w formie decyzji administracyjnej.

Decyzje zawierały wszystkie części składowe wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. W kontrolowanych decyzjach rozstrzygających w zakresie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego organ przywoływał przepisy ustawy, k.p.a., Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. z 2021 r. poz. 1481), w niektórych przypadkach bez wyszczególnienia ustępów, paragrafów lub punktów artykułu. Praktyka taka jest błędna, ponieważ podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze

wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa formalnego i materialnego wraz z powołaniem źródeł jego publikacji, natomiast w sytuacji, gdy dany artykuł dzieli się na kilka ustępów, podzielonych również na litery. Brak wskazania, który z ustępów tego przepisu znajduje w danej sprawie zastosowanie narusza ten wymóg. Ponadto w jednostkowych przypadkach organ w podstawach prawnych decyzji podawał przepisy, które nie znajdowały zastosowania w realiach danych spraw. Tytułem przykładu, w poddanych weryfikacji postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c, organ w podstawie prawnej powoływał art. 107 § 4 k.p.a., zgodnie z którym można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony – pomimo faktu, że w przedmiotowych sprawach sporządzane były uzasadnienia decyzji.

Jak stanowi art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. jednym z elementów składowych decyzji administracyjnej jest powołanie jej podstawy prawnej. Powołanie podstawy prawnej to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Organ I instancji wprawdzie przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie, niemniej nie przywoływał przepisów mających zastosowanie w sprawie dokładnie i prawidłowo - nie we wszystkich przywołanych przepisach organ wskazywał konkretne jednostki redakcyjne mające zastosowanie w sprawie. Za nieprawidłowe uznaje się także powołanie w decyzji administracyjnej jedynie tytułu rozporządzenia, bez wskazania określonego jej przepisu, bowiem nie może to być uznane za określenie podstawy prawnej podjętej decyzji.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji (m. in.: wyroki NSA z 8 kwietnia 1999 r., III SA 8192/98, z dnia 10 października 2007 r., sygn. II GSK 177/07). Jeżeli przepis, który stanowi podstawę prawną decyzji jest podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne (ustępy, punkty lub paragrafy albo innego rodzaju jednostki redakcyjne), to konieczne jest wskazanie w decyzji odpowiedniej jednostki redakcyjnej tego przepisu (por. tezę drugą wyroku NSA z 24 kwietnia 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983/1, poz. 36). Nie jest wymagane przez komentowany przepis przytoczenie

w decyzji wszystkich przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę do wydania decyzji. Te przepisy, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne, nie wymagają przytoczenia (teza trzecia wyroku NSA z 8 maja 1997 r., I SA/Gd 10/96 oraz wyrok NSA z 2 czerwca 1998 r.). Należy mieć również na uwadze, że wydanie decyzji administracyjnej bez wskazania podstawy prawnej jej wydania nie może być utożsamiane z wydaniem decyzji bez podstawy prawnej. Wydanie aktu administracyjnego bez podstawy prawnej nie zachodzi bowiem, gdy w decyzji nie powołano podstawy prawnej albo powołano ją błędnie, gdyż istotne jest rzeczywiste istnienie tej podstawy.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji przyznających prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego organ odstępował od szczegółowego uzasadniania decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Wyjątek stanowiły decyzje wydane w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, w których organ sporządzał obszerniejsze uzasadnienia, które nie spełniały jednak wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., w szczególności w zakresie wymogów dla uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej, które powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W poddanych kontroli decyzjach wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy organ nie wskazał dowodów, na których się oparł podczas ustalania stanu faktycznego. Jak wynika z art. 75 § 1 k.p.a. dowodem w postępowaniu administracyjnym jest wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Ujęty w art. 107 § 3 k.p.a. obowiązek wskazania w uzasadnieniu decyzji administracyjnej dowodów, na których oparł się organ przy ustalaniu stanu faktycznego jest przejawem realizacji wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania oraz ujętej w art. 8 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2021 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt I GSK 503/21 organ administracji publicznej powinien zająć stanowisko wobec całego materiału zebranego w toku postępowania oraz uzasadnić jasno i należycie swoje stanowisko, a w szczególności uzasadnić, na jakiej

podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe. Uzasadnienie nie zawierające tych danych nie czyni zadość wymaganiom określonym w art. 107 § 3 k.p.a.

Nierzetelnie sporządzone uzasadnienie decyzji skutkuje tym, że nie jest ono zrozumiałe dla strony i nie wie co kierowało organem, który podjął rozstrzygnięcie określonej treści. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać co najmniej wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1351/16 podkreślił, że do naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. dochodzi wtedy, gdy uzasadnienie decyzji nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie albo gdy mimo formalnej poprawności jego treść - ze względu np. na ogólnikowość stwierdzeń i argumentów - nie pozwala na skontrolowanie poprawności rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym czyni w stopniu istotnie wątpliwym poprawność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie.

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania, określonej w art. 11 k.p.a. Stosownie do tej zasady, organ administracji publicznej obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności podjętego rozstrzygnięcia jest właśnie uzasadnienie. Natomiast zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominie milczeniem niektóre aspekty sprawy lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla danej sprawy. Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada przekonywania jest bardzo silnie związana z zawartą w art. 8 k.p.a. zasadą ogólną pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej ma więc nie tylko znaczenie prawne, lecz także wychowawcze, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów państwa, w tym przypadku – do organów administracji publicznej. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć

i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Z tego względu, w przypadku gdy rozstrzygnięcie decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią uzasadnienia, w związku z zasadą ogólną wynikającą z art. 8 k.p.a. to mamy do czynienia z naruszeniem art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzą również rozstrzygnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy. Organ każdorazowo wskazuje w nich, że przyznaje świadczenia w formie zasiłku rodzinnego oraz poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego, o które wnioskowała strona (z wskazaniem kwot oraz okresów, na które zostały przyznane), po czym zamieszcza informację o następującej treści: „w związku z przekroczeniem kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku rodzinnego wynoszącego 674,00 zł na osobę w rodzinie, zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 615 z późn. zm.) ustala świadczenia rodzinne do wypłaty w wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, a kwotą o którą został przekroczony dochód rodziny”, po czym w dalszej kolejności organ wskazuje kwotę do wypłaty oraz okres, na jaki została przyznana. Praktyka taka jest błędna, ponieważ treść rozstrzygnięcia powinna być sformułowana w sposób precyzyjny, klarowny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Stwierdzenie w pierwszej części rozstrzygnięcia, że organ właściwy postanawia przyznać wnioskowane zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłku rodzinnego w kwotach wynikających z ustawy, a następnie wskazanie innej kwoty do wypłaty powoduje, że rozstrzygnięcie jest dla strony nieczytelne i może wprowadzić ją w błąd. W treści rozstrzygnięcia organ powinien precyzyjnie określić, jaka kwota będzie wypłacana stronie, a następnie w treści uzasadnienia przytoczyć zastosowane w sprawie przepisy prawa oraz szczegółowo wyjaśnić – w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy – jak została ustalona kwota podlegająca wypłacie.

Rozstrzygnięcie to jeden z najważniejszych elementów składowych decyzji administracyjnej, który stanowi jej istotę i wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście okoliczności faktycznych sprawy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lipca 2019 r., który został wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 327/19 rozstrzygnięcie (osnowa decyzji) musi być

sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone. Jest to istotne tym bardziej, że w sytuacji, gdy występuje rozbieżność pomiędzy zawartym w decyzji rozstrzygnięciem, a jej uzasadnieniem, w każdym przypadku prymat należy przyznać treści rozstrzygnięcia (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 873/18). Należy mieć również na uwadze, że nieprecyzyjne sformułowanie rozstrzygnięcia w decyzji może powodować jej niewykonalność, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

4. Sposób i tryb postępowania w zakresie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego

W każdym przypadku postępowanie w sprawie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego zostało wszczęte przez organ na wniosek strony.

Wszystkie poddane weryfikacji wnioski o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego zawierały błąd polegający na tym, że pole „nazwa organu właściwego prowadzącego postępowanie w sprawie zasiłku rodzinnego” pozostawało puste, natomiast w polu poniżej, obejmującym adres organu właściwego prowadzącego postępowanie w sprawie zasiłku rodzinnego, umieszczana była pieczęć z napisem „Wójt Gminy Łambinowice” – bez danych adresowych. W jednostkowych przypadkach w tym polu umieszczana była pieczęć OPS w Łambinowicach wraz z danymi adresowymi, która była następnie przekreślana i parafowana, po czym umieszczano w tym polu pieczęć z odnaczeniem organu właściwego, którym zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 2 ustawy jest Wójt Gminy Łambinowice. Pieczęć ta powinna być jednak umieszczona w polu zawierającym nazwę organu właściwego prowadzącego postępowanie w sprawie zasiłku rodzinnego, natomiast w polu obejmującym dane adresowe powinny zostać podane dane tego organu.

We wszystkich weryfikowanych wnioskach o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego stwierdzono uchybienie polegające na tym, że w przeznaczonym do tego polu nie wymieniano dokumentów załączanych do wniosku – pomimo faktu, że w każdej jednostkowej sprawie wniosek składany był

razem z dokumentami niezbędnymi do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego.

Odrębnego omówienia wymaga kwestia wniosku, którym zostało zainicjowane postępowanie zakończone decyzją nr OPS.ŚR.520.30.22/23/2022 z dnia 19.10.2022 r. Wniosek ten został wypełniony w sposób nieprawidłowy, ponieważ z powodu braku miejsc na dane kolejnych dzieci wchodzących w skład rodziny wnioskodawczynie skopiowała kilka stron wniosku zamiast wypełnić załącznik SR-1Z. W rezultacie doszło do sytuacji, w której z treści wniosku nie wynikało, czy wnioskodawczynie wnioskuje o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej na jedno z dzieci wchodzących w skład rodziny, a dodatek ten mocą wskazanej wyżej decyzji został przyznany. Jednak zgodnie z oświadczeniem Kierownika OPS w Łambinowicach z dnia 1 marca 2023 r. brakująca strona wniosku została omyłkowo załączona do dokumentacji sprawy, w której ta sama osoba złożyła wniosek o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego. Do oświadczenia Kierownika OPS w Łambinowicach została załączona potwierdzona za zgodność z oryginałem brakująca strona wniosku, z której treści jednoznacznie wynika, że wniosek złożony przez wnioskodawczynię obejmuje również dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej na piąte dziecko. Z tego względu decyzją nr OPS.ŚR.520.30.22/23/2022 z dnia 19.10.2022 r. przyznane zostały zasiłki rodzinne oraz dodatki do zasiłku rodzinnego w zakresie w całości uwzględniającym żądanie wnioskodawczynie, a błąd polegający na skserowaniu poszczególnych stron wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego zamiast wypełnienia adekwatnego do stanu faktycznego załącznika SR-1Z należy uznać za uchybienie, które nie miało wpływu na ważność decyzji wydanej w sprawie.

W pozostałym zakresie poddana kontroli dokumentacja zawierała zgodnie z wymogami art. 23 ust. 3 ustawy, prawidłowo wypełniony wniosek, zawierający dane dotyczące:

- 1) osoby występującej o przyznanie świadczenia, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, adres miejsca zamieszkania, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL oraz adres poczty elektronicznej i numer telefonu;

- 2) dzieci pozostających na utrzymaniu osoby, o której mowa w ust. 1, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL, oraz odpowiednio:
- a) zaświadczenia lub oświadczenia dokumentujące wysokość innych dochodów niż dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e, art. 30 f ustawy z dnia 26 lipca o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczące każdego członka rodziny,
 - b) zaświadczenia lub oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, tj.: prawomocne orzeczenie sądu orzekające rozwód lub separację, zaświadczenie pracodawcy albo oświadczenie o okresie, na który został udzielony urlop wychowawczy, oraz o okresach zatrudnienia i/lub inne dokumenty potwierdzające spełnianie warunków do przyznania lub ustalenia wysokości świadczenia rodzinnego będącego przedmiotem wniosku;
- zgodnie z wymogami art. 23 ust. 4 ustawy.

Złożone przez strony wnioski o przyznanie świadczenia zawierały klauzulę zastępującą pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o następującej treści: „Oświadczam, że jestem świadoma/świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, co jest zgodne z art. 23 ust. 2a ustawy.

W poddanych kontroli postępowaniach w przypadku utraty lub uzyskania dochodu przez członków rodziny w aktach sprawy do wniosku załączone były dokumenty potwierdzające ich utratę lub uzyskanie oraz ich wysokość, zgodnie z art. 23 ust. 4d ustawy w związku z art. 3 pkt 1 ustawy.

OPS w Łambinowicach, prowadząc postępowanie w sprawach o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, realizował wynikający z art. 23b ust. 1 ustawy obowiązek samodzielnego uzyskania lub weryfikacji odpowiednich informacji zawartych we wniosku.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiło **18** przypadków utraty dochodu powodującej, że prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego ustalano od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła

utrata dochodu, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w art. 24 ust. 6 ustawy.

W przypadku przyznania świadczeń rodzinnych po uwzględnieniu utraty dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, po upływie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, ustalone prawo do świadczeń rodzinnych było w myśl art. 24 ust. 6a ustawy weryfikowane z uwzględnieniem art. 5 ust. 4c.

Sprawa zakończona decyzją nr OPS.ŚR.NP.520.21/22.2021 z dnia 22.11.2022 r.

W dniu 14.11.2022 r. organ właściwy na podstawie art. 61 § 1 i 4 k.p.a. oraz art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy skierował do świadczeniobiorcy zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. W przedmiotowym piśmie świadczeniobiorca został pouczone o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia. Jak wynika z akt sprawy, w szczególności z załączonego do zawiadomienia o wszczęciu postępowania zwrotnego potwierdzenia odbioru, pismo to zostało doręczone stronie w dniu 15.11.2022 r. Natomiast w dniu 22.11.2022 r. została wydana decyzja nr OPS.ŚR.NP.520.21/22.2021, w której określono wysokość nienależnie pobranego świadczenia.

Zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a. jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia i zwrotu nienależnie pobranych świadczeń zostało doręczone stronie w dniu 15.11.2022 r., co oznacza, że termin dla strony na zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków zakończył się wraz z upływem dnia 22.11.2022 r. Jednak już w tym dniu organ właściwy wydał decyzję określającą wysokość nienależnie pobranego świadczenia. Stanowi to naruszenie art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ właściwy co prawda skierował do strony zawiadomienie o wszczęciu postępowania, w którym prawidłowo pouczył ją o przysługujących jej uprawnieniach,

lecz nie zapewnił stronie pełnej możliwości skorzystania z tych uprawnień w terminie, który sam określił. Jednak z uwagi na fakt, że sytuacja miała charakter jednostkowy, a strona nie skorzystała z przysługujących jej uprawnień i po wydaniu decyzji w całości zwróciła nienależnie pobrane świadczenia, opisany powyżej błąd organu właściwego należy zaklasyfikować jako uchybienie, które nie miało wpływu na wynik postępowania i na treść wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

5. Terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

Co do zasady ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz wypłata należnych świadczeń osobie uprawnionej dokonywana była po doręczeniu decyzji przyznającej prawo do tego świadczenia, z uwzględnieniem terminów wynikających z art. 26 ust. 1, 3 – 5 ustawy. Zgodnie z oświadczeniem Kierownika OPS w Łambinowicach z dnia 21 lutego 2021 r. w okresie objętym kontrolą świadczenia rodzinne były wypłacane w dniach: 26.07.2022 r., 26.08.2022 r., 26.09.2022 r., 26.10.2022 r., 25.11.2022 r., 15.12.2022 r. oraz 26.01.2023 r.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w opisanym wyżej zakresie.

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości

W trakcie kontroli stwierdzono:

1. Uchybienia dotyczące:

- 1) powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, a w jednostkowych przypadkach przepisów, które nie znalazły zastosowania w danej sprawie, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- 2) nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego.

2. Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) uzasadniania decyzji administracyjnych wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;

- 2) błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji administracyjnych wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.;
- 3) wydania decyzji administracyjnej nr OPS.ŚR.NP.520.21/22.2021 z dnia 22.11.2022 r. przed upływem terminu, który został wyznaczony dla strony na zapoznanie się z aktami sprawy, uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków, co narusza art. 10 § 1 k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika OPS nad realizowanymi zadaniami;
- 2) niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa materialnego i procesowego przez osoby prowadzące postępowania w zakresie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia

Jednostka kontrolowana nie wniosła zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej

zalecam:

- 1) zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań realizowanych na podstawie ustawy poprzez zwiększenie nadzoru Kierownika OPS w Łambinowicach nad zadaniami realizowanymi przez pracowników ośrodka;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) rzetelne prowadzenie postępowań w przedmiocie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz akt tych spraw.

VI. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu

wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

VII. Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. Wojewody Opolskiego

Mieczysław Wojtaszek

Dyrektor

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej