



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 1 sierpnia 2023 r.  
ZPS.I.431.13.2023.MP

**Pan  
Krzysztof Soberka  
Dyrektor Ośrodka Pomocy  
Społecznej w Kluczborku  
ul. Zamkowa 6  
46-200 Kluczbork**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne kontroli

**1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:**

Ośrodek Pomocy Społecznej w Kluczborku  
ul. Zamkowa 6, 46-200 Kluczbork

**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 ze zm.) 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 rodzinnego<sup>1</sup>;
- 2) **okres objęty kontrolą:** od 1 lipca 2022 r. do dnia kontroli.

---

<sup>1</sup> Dalej nazywana „ustawą”.

**4. Rodzaj kontroli:** problemowa.

**5. Tryb kontroli:** zwykły.

**6. Termin kontroli:** 6, 8 i 14 marca 2023 r.

**7. Skład zespołu kontrolnego:**

- Mariola Puda – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Jakub Krajewski – 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 nieprawidłowościami** ocenia się działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Kluczborku<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Dalej nazywany „Ośrodkiem”.

### **Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:**

- nie powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów, a także powoływania 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 ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) – nazywanym dalej k.p.a.;
- wydania decyzji nr ŚRiA.4130.747.2022 z dnia 02 grudnia 2022 r. oraz decyzji nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR.zm z dnia 18 stycznia 2023 r. niezgodnie z żądaniami stron wyrażonymi we wnioskach inicjujących postępowania;
- błędnego obliczenia rocznego dochodu rodziny w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr ŚRiA.4130.776.2022 z dnia 30 grudnia 2022 r.;
- błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji, zwłaszcza decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.;
- niewłaściwego sprostowania rozstrzygnięcia decyzji mocą postanowienia, co narusza art. 113 § 1 k.p.a. – sprawa nr. ŚRiA.4130.748.2022;
- niewłaściwego stosowania art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

### **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, braku nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej oraz nienaruszaniu norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej;
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

### **Ustalenia kontroli.**

Z danych przekazanych przez Dyrektora Ośrodka wynika, że w okresie od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 22 lutego 2023 r. wydano **450** decyzji administracyjnych

w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłku rodzinnego, z tego **395** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **40** decyzji odmawiających prawa do zasiłku rodzinnego oraz **15** decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **55** postępowań, w tym:

- **40** spraw (10,13%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **10** spraw (25%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej prawa do zasiłku rodzinnego;
- **5** spraw (33,33%) zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **36** spraw, w celu ustalenia, czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

Na dzień kontroli 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.

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: pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy, umieszczenia członka rodziny w pieczy zastępczej lub w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, o którym mowa w art. 5 ust. 7 ustawy, pozostawania 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.

W ramach realizacji zadań wynikających z ustawy, Burmistrz Kluczborka w dniu 4 stycznia 2021 r. upoważnił Dyrektora Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych oraz do wydawania decyzji w tych sprawach. Ponadto w dniu 1 kwietnia 2019 r. Burmistrz Kluczborka upoważnił Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji.

Burmistrz Kluczborka upoważnił również sześciu pracowników Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych.

**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 przekazanej przez Dyrektora Ośrodka dokumentacji, realizacja zadań wynikających z ustawy została powierzona Kierownikowi Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych. Przedmiotowe działania w całości są realizowane przez tę komórkę.

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. Burmistrza Kluczborka.

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.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiły **2** przypadki, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c. W sytuacji, gdy dochód rodziny przekroczył 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 co do zasady nie uwzględniał dochodu utraconego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4 ustawy. Niemniej, w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr ŚRiA.4130.776.2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. wyliczając dochód, organ uwzględnił jednorazowe wynagrodzenie w wysokości 3.000,00 zł za odbycie kursu/stażu w roku poprzedzającym okres zasiłkowy. Przedmiotowy kurs ukończyła zarówno wnioskodawczyni, jak i jej mąż, jednak organ przy obliczaniu dochodów uwzględnił przedmiotowy kurs/staż jako dochód nieopodatkowany tylko dla wnioskodawczyni przy jednoczesnym pominięciu przedmiotowego dochodu dla jej współmałżonka. Należy jednak nadmienić, iż brak jest dokładnych danych o charakterze tego kursu, nie określono jednoznacznie czy jest to kurs czy staż oraz kto był płatnikiem składek, a co za tym idzie nie można określić, czy dochód mieści się w katalogu dochodów ujętych w art. 3 pkt 1 ustawy jak również w definicji dochodów utraconych, o którym mowa w art. 3 pkt 23 ustawy. Można zatem stwierdzić, iż postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr ŚRiA.4130.776.2022 narusza art. 7 k.p.a. który stanowi, w myśl którego organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Ponadto w aktach sprawy znajduje się zupełnie nieczytelna deklaracja PIT – bez potwierdzenia za zgodność z oryginałem, niemogąca stanowić żadnego dowodu w sprawie (dokument nie ma walorów dokumentu prywatnego). Brak jest również informacji na temat tego, jakie dokumenty zostały załączone do wniosku. Stwierdzono, że dochód rodziny został obliczony błędnie, jednak błąd ten nie miał wpływu na zasadność przyznania oraz wysokość świadczenia.

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 przypadku ustalania dochodu z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych

przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód obliczano zgodnie z przepisami art. 5 ust. 7a ustawy, tj. przyjmując dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie, w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw rodziny w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia 1 sierpnia każdego roku (**2** przypadki).

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**2** 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 **11** przypadków przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobie, której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd na rzecz tego dziecka.

W poddanych kontroli sprawach stwierdzono **1** przypadek przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. Dodatek został przyznany jednorazowo matce dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, w wysokości 1.000,00 zł, co jest zgodne z treścią art. 9 ust. 1 - 3 ustawy. W aktach spraw, stosownie do art. 9 ust. 6 i 7 ustawy, znajdowało się zaświadczenie lekarskie potwierdzające, że kobieta pozostawała pod opieką medyczną, nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu.

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 (**1** przypadek).

Weryfikacji poddano **8** przypadków przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianych przypadkach przedmiotowy dodatek 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, każdorazowo przyznawano dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W **16** 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 (**29** przypadków) 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 (**7** 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 poddanych kontroli postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji odmownych powodem odmowy przyznania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego było niespełnianie warunku określonego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. przekroczenie kryterium dochodowego, co zostało właściwie udokumentowane i obliczone w toku postępowania.

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) – bez wyszczególnienia ustępów, paragrafów lub punktów artykułu. Praktyka taka jest błędna. 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. też 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.).

Organ I instancji nie we wszystkich decyzjach dokładnie i prawidłowo przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie w sprawie. W decyzjach nr: ŚRiA.4130.511.2022, ŚRiA.4130.450.2022, ŚRiA.4130.449.2022, ŚRiA.4130.451.2022, ŚRiA.4130.448.2022, ŚRiA.4130.445.2022 w podstawie prawnej powoływano ustawę z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa pomimo, że decyzje te nie dotyczyły obywateli Ukrainy. Natomiast w decyzji z dnia 18 stycznia 2023 r. o nr ŚRiA.4130.2022.UKR.zm nie przywołano tej ustawy pomimo faktu, iż dotyczyła obywateli Ukrainy, jak również stanowiła podstawę do przyznania świadczenia na krótszy okres czasu niż okres zasiłkowy wynikający z ustawy o świadczeniach rodzinnych. Również w decyzjach nr ŚRiA.4130.457.2022, nr ŚRiA.4130.753.2022 oraz ŚRiA.4130.458.2022, w których zastosowanie znalazły przepisy ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nie przywołano odpowiednich przepisów.

Należy mieć jednak 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.

W podstawie prawnej wydawanych decyzji przywoływano również art. 108 k.p.a. dotyczący nadawania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, co nie znajduje uzasadnienia. Ustawa o świadczeniach rodzinnych, która jest aktem normatywnym szczególnym i która w prowadzonych postępowaniach o przyznanie zasiłków rodzinnych oraz dodatków do zasiłków rodzinnych ma zastosowanie przed przepisami k.p.a., w art. 32 ust. 1d ustawy stanowi wprost, że decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne. Tym samym ustawowo zastrzeżono do ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Natychmiastowa wykonalność decyzji opatrzonej z mocy prawa rygorem natychmiastowej wykonalności oznacza, że podlega ona wykonaniu bezpośrednio po jej doręczeniu

lub ogłoszeniu stronie, pomimo faktu, że prawo do świadczenia wynika z decyzji nieostatecznej. Decyzja od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie jest wykonalna, zaś prawo z niej wynikające wymagalne.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji organ sporządził uzasadnienia, które nie spełniają 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. 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. zasadzie 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.

Faktyczne uzasadnienie decyzji należy uznać za rażąco lakoniczne, gdyż organ wskazywał jedynie ustaloną wysokość dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę (bez jednoznacznego wskazania, czy jest to dochód miesięczny czy roczny). Natomiast uzasadnienia prawne decyzji zasadniczo ograniczają się do przytoczenia nazwy ustawy – bez wskazania jednostek redakcyjnych aktu prawnego, które zostały zastosowane w realiach danego postępowania. Również w decyzjach odmownych, które w szczególności powinny rzetelnie wyjaśniać stronie przesłanki odmowy, uzasadnienie nie spełnia wymogów z art. 107 § 3 k.p.a., w znacznej części ograniczając się jedynie do przytoczenia przepisów, z których tylko część znajduje zastosowanie w sprawie. Nie wskazano zatem dowodów, na podstawie których dane okoliczności faktyczne zostały stwierdzone. Uzasadnienie prawne decyzji

odmownych wskazuje co prawda przepisy właściwe dla zasady „złotówka za złotówkę” określone art. 5 ust. 3-3c, niemniej organ nie uzasadniał szczegółowo, dlaczego nie mogły znaleźć zastosowania w sprawie. Nie sposób więc uznać, że uzasadnienia decyzji administracyjnych w kontrolowanych przypadkach były sporządzane w sposób rzetelny.

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 stwierżeń 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, 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.

Rozstrzygnięcia decyzji również budzą zastrzeżenia, zwłaszcza w decyzjach wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy (decyzja nr ŚRiA.4130.458.2022 z dnia 3 listopada 2022 r. oraz decyzja nr ŚRiA.4130.753.2022 z dnia 14 grudnia 2022 r.), w których wskazano jedynie wysokość łącznego świadczenia bez wskazania jakie dodatki zostały przyznane. Ponadto, w sprawie nr ŚRiA.4130.753.2022 wysokość świadczenia jest zależna od orzeczenia o niepełnosprawności jednego z dzieci, wydane do dnia 31 grudnia 2022 r. Rozstrzygnięcie sformułowano w sposób niejasny, wskazano łączną wysokość świadczenia oraz informację, z której nie wynika na jaki okres przyznano stronie świadczenie cyt.: „w okresie 1 listopada 2022 r. do upływu 60 dnia od dnia odwołania stanu epidemiologicznego lub stanu epidemii, jednak nie dłużej niż do dnia wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, nie dłużej jednak niż do końca okresu zasiłkowego” takie sformułowanie „okresu świadczeniowego” jest błędne i niezgodne z art. 24 ust. 3 ustawy (właściwy sposób załatwienia sprawy, w której zastosowanie znajduje art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych opisano w dalszej części protokołu – str. 18-19).

Rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych składników decyzji i nie jest możliwe jego zastąpienie uzasadnieniem. Wynika to z władczego charakteru aktu administracyjnego, który kształtuje prawa i obowiązki strony i musi być sformułowany w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Obowiązek taki wynika z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym z wyrażonej w art. 6 k.p.a. zasady praworządności oraz z zasady pogłębiania zaufania do organów państwa. Konieczność szczegółowego sformułowania sentencji decyzji ma doniosłe znaczenie

dla strony postępowania. Jeśli bowiem decyzja rozstrzyga sprawę zainicjowaną wnioskiem strony, strona musi mieć pewność tego, czy i w jakim zakresie zaskarżyć ewentualnie rozstrzygnięcie organu, a w jakim zakresie zarzucać ewentualnie organowi bezczynność. W związku z tym decyzja musi w sposób jak najdokładniejszy określać przedmiot sprawy, której dotyczy.

Rozstrzygnięcie będące treścią decyzji winno być tak sformułowane, aby wynikało z niego w sposób nie budzący wątpliwości, jakie uprawnienia zostały przyznane lub jakie obowiązki zostały na stronę nałożone. Tylko bowiem spełnienie powyższej przesłanki może zostać potraktowane jako należyte zrealizowanie przez podmiot wydający decyzję normy art. 8 k.p.a. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2017 r. II SA/Wa 178/17). 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.

Złożone przez strony wnioski o przyznanie świadczenia zawierały klauzulę zastępującą pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o następującej treści: „Jestem 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.

Ośrodek, 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 **8** 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.

Dokumentacja spraw zakończonych wydaniem decyzji odmownych lub decyzji wydanych w oparciu o art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. przekroczenia kryterium dochodowego zawierała kierowane do stron pisma o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i możliwości zgłoszenia żądań na podstawie art. 79a w zw. z art. 10 k.p.a.. Niemniej, przedmiotowe pisma były sporządzane nierzetelnie, gdyż tytułowano je „zawiadomienie o wszczęciu postępowania”, a należy wskazać, że w sprawach o świadczenia rodzinne postępowanie wszczynane jest na wniosek, dlatego zawiadamiania wnioskodawcy o wszczęciu toczącego się już postępowania jest bezzasadne.

### **Nieprawidłowe postępowania w indywidualnych przypadkach**

#### **Sprawa zakończona decyzją nr ŚRiA.4130.747.2022 z dnia 2 grudnia 2022 r.**

We wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego z dnia 30 listopada 2022 r. wnioskodawczynie wniosła o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego na dwójkę małoletnich dzieci oraz dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przez jedno z nich. Decyzją nr ŚRiA.4130.747.2022 z dnia 2 grudnia 2022 r. organ przyznał zasiłki rodzinne na rzecz dwójki małoletnich dzieci, jednakże całkowicie pominął kwestię ustalenia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego. Organ nie odniósł się do tej kwestii zarówno w rozstrzygnięciu decyzji, jak i w jej uzasadnieniu, w którym wyjaśnia stronie, że po analizie wniosku i przedłożonych przez nią dokumentów organ właściwy przyznaje jej prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku.



Przedmiotowa decyzja nie odnosi się w całości do żądań strony i jest dla niej niekorzystna, co narusza art. art. 6, 7, 8 § 1 oraz 61 § 1 k.p.a., jak również art. 23 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359) ciąży obowiązek alimentacyjny.

Wobec powyższego, konieczne będzie podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a., w związku z wystąpieniem okoliczności określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W przedmiotowej sprawie doszło do rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego jak i procesowego, ponieważ organ wydał rozstrzygnięcie niezgodne w całości z żądaniem strony. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Organ w związku z niewłaściwym przeprowadzeniem postępowania nie ustalił stronie prawa do świadczenia, o które wносиła.

**Sprawa zakończona decyzją nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR z dnia 7 października 2022 r., zmieniona decyzją nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR.zm z dnia 18 stycznia 2023 r.**

W dniu 7 października 2022 r., na podstawie wniosku z dnia 28 września 2022 r., organ wydał decyzję przyznającą wnioskodawczyni będącej obywatelką Ukrainy zasiłek rodzinny na dwójkę dzieci (jedno w wieku do 5 lat i jedno w wieku 5 - 18 lat). W podstawie prawnej decyzji organ przywołuje art. 26 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (bez przywołania właściwej jednostki redakcyjnej) mimo to,

rozstrzyga o prawie do zasiłku rodzinnego na dzieci obywatelki Ukrainy na pełny okres zasiłkowy tj. od 1 listopada 2022 r. do 31 października 2023 r. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, obywatelowi tego państwa, przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych, jednak na mocy art. 2 ust. 1 tejże ustawy pobyt obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznawany jest za legalny w okresie 18 miesięcy licząc od dnia 24 lutego 2022 r. Oznacza to, że prawo do świadczeń rodzinnych w omawianej sprawie powinno zostać ustalone nie na pełny okres zasiłkowy, ale do dnia 23 sierpnia 2023 r.

W dniu 16 stycznia 2023 r., w związku z urodzeniem kolejnego dziecka, wnioskodawczyni złożyła nowy wniosek, w którym wniosła o zasiłek rodzinny na trzecie dziecko oraz dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej. W dniu 18 stycznia 2023 r. organ wydał decyzję ŚRiA.4130.460.2022.UKR.zm przyznającą wnioskowany zasiłek i dodatek do zasiłku rodzinnego, na okres zgodny z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, tj. do dnia 23 sierpnia 2023 r. Organ nie wskazał jednak w podstawie prawnej przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ponadto, przedmiotowa decyzja zmienia jednocześnie decyzję wydaną w dniu 7 października 2022 r. poprzez skrócenie okresu zasiłkowego dla przyznanych świadczeń, na okres do 23 sierpnia 2023 r. Zarówno w podstawie prawnej decyzji, jak i w jej uzasadnieniu organ nie powołał jakiegokolwiek przepisu prawa, na podstawie którego możliwa jest zmiana decyzji administracyjnej, ani też nie odznaczył decyzji zmienianej w treści decyzji zmieniającej. Również w uzasadnieniu decyzji zmieniającej organ nie odniósł się do przedmiotowej kwestii i nie wyjaśnił stronie przyczyny wprowadzonych zmian, przez co decyzja może się dla strony jawić jako niejasna i niesprawiedliwa naruszając tym samym zasadę pogłębionego zaufania ujętą w art. 8 k.p.a. Ponadto, należy wskazać, że złożony przez stronę w dniu 16 listopada 2023 r. wniosek wszczyna odrębne postępowanie, które powinno być zakończone wydaniem odrębnej decyzji w ramach odrębnego postępowania, a nie postępowania zmieniającego wcześniejsze rozstrzygnięcie.

Należy zatem uznać, że zarówno decyzja nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR, jak i decyzji nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR.zm narusza przepisy prawa materialnego i proceduralnego.

Powyższe działanie stanowi naruszenie art. 6 i 8 k.p.a. i stanowi o wystąpieniu w sprawie okoliczności określonej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wobec czego koniecznym będzie podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a.

**Sprawa zakończona decyzją nr ŚRiA.4130.748.2022 z dnia 12 stycznia 2023 r.**

W dniu 30 listopada 2022 r. wnioskodawca wniósł o przyznanie zasiłku rodzinnego na troje dzieci oraz o dodatki do zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka (na dwójkę dzieci), kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (na dwójkę dzieci), wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania (na dwójkę dzieci) oraz rozpoczęcia roku szkolnego (na troje dzieci). Z treści wniosku oraz załączonej dokumentacji wynika, że dwójka dzieci legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności (w pierwszym przypadku ważnym do 13 stycznia 2023 r. a w drugim do 30 czerwca 2023 r.), natomiast trzecie dziecko legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu lekkim. Dochód rodziny został obliczony w sposób prawidłowy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, w rezultacie których stronie przyznano niższe świadczenie niż otrzymałaby, gdyby organ zastosował przepisy ustawy w sposób prawidłowy. Jak już nadmieniono, jedno z dzieci legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności ważnym do dnia 13 stycznia 2023 r. Strona wnioskowała o dodatek z art. 11a ustawy (dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka) i zgodnie z ust. 4 tego przepisu w przypadku dziecka legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności kwotę dodatku zwiększa się o 80 zł. Organ przyznał dodatek we właściwej kwocie, tj. 273 zł, jednak tylko w okresie od 01 listopada 2022 r. do 31 stycznia 2023 r., natomiast w okresie od 01 lutego 2023 r. do 31 października 2023 r. przyznał już dodatek pomniejszony o 80 zł. Jednocześnie organ w oparciu o to samo zaświadczenie o niepełnosprawności przyznał wynikający z art. 13 ustawy dodatek na rehabilitację na pełny okres zasiłkowy, tj. od dnia 01 listopada 2022 r. do dnia 31 października 2023 r.

W trakcie kontroli kierownik Ośrodka wyjaśnił, że przyznanie dodatku rehabilitacyjnego na pełny okres zasiłkowy wynika z zastosowania przepisu art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Należy jednak wskazać, że organ ani w sentencji, ani w uzasadnieniu decyzji nie powołał się na przepisy przytoczonej ustawy i nie zastosował tego przepisu w związku z przyznaniem dodatku z art. 11a ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ponadto, przyznając dodatek do zasiłku rodzinnego na rzecz drugiego dziecka zarówno z art. 11a jak i z art. 13 ustawy, organ również nie powołał się na art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, przyznając dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka w wysokości 273 zł jedynie do końca ważności orzeczenia o niepełnosprawności, tj. do dnia 30 czerwca 2023 r., natomiast w okresie od 1 lipca 2023 r. w pomniejszonej kwocie 193 zł, zaś dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego organ przyznał tylko do dnia 30 czerwca 2023 r.

W trakcie kontroli kierownik Ośrodka złożył pisemne wyjaśnienie o następującej treści: „W miesiącu lutym 2023 r. Panu (...) wypłacono dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka na córkę (...) w wysokości 193,00 zł, natomiast zaległą różnicę w wysokości 80 zł, za miesiąc luty 2023 r. zostanie wypłacona z wyrównaniem od lutego 2023 r. w miesiącu marcu 2023 r. Z kolei dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na córkę (...) w miesiącu lutym 2023 r. został wypłacony w wysokości 110 zł”.

Jeszcze w trakcie trwających w jednostce czynności kontrolnych, tj. w dniu 6 marca 2023 r. organ powołując na art. 113 § 1 k.p.a. wydał postanowienie, mocą którego sprostował wskazane wyżej nieprawidłowości, uznając je za oczywistą omyłkę pisarską. Postępowanie organu nie było właściwe, ponieważ zgodnie z brzmieniem wskazanego wyżej przepisu organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydanych przez ten organ decyzjach. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie sądów administracyjnych, przez omyłkę należy rozumieć błąd pisarski lub rachunkowy albo inny błąd, lecz zawsze dostrzegalny „na pierwszy rzut oka”, ewidentny, łatwo zauważalny i nie wymagający dodatkowych zabiegów myślowych, obliczeń czy ustaleń. Oczywistość błędu

pisarskiego, rachunkowego czy też innego, wynikać powinna bądź z natury samego błędu, bądź z porównania rozstrzygnięcia z uzasadnieniem, z treścią wniosku czy też innymi okolicznościami (Wyrok NSA z dnia 4 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1332/21, wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III FSK 704/21, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2022 r. i inne). Sprostowanie omyłki w trybie art. 113 § 1 k.p.a. nie może służyć usunięciu wad orzeczenia o charakterze merytorycznym. Nie ulega wątpliwości, że w realiach omawianego postępowania wady decyzji pierwotnej mają charakter ściśle merytoryczny, dlatego organ nieprawidłowo dokonał sprostowania decyzji w trybie art. 113 § 1 k.p.a.

Należy również wskazać, iż postanowienie dot. sprostowania decyzji nr ŚRiA.4130.748.2022 z dnia 12 stycznia 2023 r. nie może stanowić podstawy do wypłaty zaległej różnicy dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Ponadto przedmiotowe postanowienie dotyczy tylko jednego z dzieci i w żaden sposób nie odnosi się do dziecka, które legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności ważnym do dnia 30 czerwca 2023 r.

Właściwym postępowaniem w sprawie jest podjęcie działań w oparciu o art. 157 k.p.a., w związku z wystąpieniem okoliczności określonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (powyżej szczegółowo opisano analogiczną nieprawidłowość).

**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. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych zweryfikowano listę wypłacanych świadczeń i ich terminowość nie budzi zastrzeżeń.

**Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.**

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

#### **Uchybienia dotyczące:**

- 1) powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;

#### **Nieprawidłowości dotyczące:**

- 1) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 2) błędnego obliczenia rocznego dochodu rodziny – jeden przypadek;
- 3) prowadzenia postępowań z naruszeniem art. 7 k.p.a.;
- 4) nie rozpatrzenia w całości wniosku zgodnie z żądaniem strony, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy oraz art. 6, 7, 8 § 1 oraz 61 § 1 k.p.a.,
- 5) nie powoływania w podstawach prawnych decyzji przepisów, które znalazły zastosowania w danej sprawie, co narusza art. 107 § 4 k.p.a.;
- 6) błędnego obliczenia wysokości świadczenia – jeden przypadek;
- 7) sprostowania rozstrzygnięcia decyzji mocą postanowienia, co narusza art. 113 § 1 k.p.a.
- 8) nieuwzględniania postanowień przepisu art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w sytuacjach, gdy w poszczególnych sprawach występowały okoliczności, w których przepis ten powinien znaleźć zastosowanie.

#### **Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:**

- 1) niedostatecznym nadzorem Dyrektora oraz Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Ośrodka Pomocy Społecznej w Kluczborku 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 Dyrektora oraz Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Ośrodka Pomocy Społecznej w Kluczborku nad zadaniami realizowanymi przez pracowników Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych w Ośrodku;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) prowadzenie postępowań w przedmiocie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego zgodnie z zasadami określonymi ustawą o świadczeniach rodzinnych (w szczególności w zakresie: żądań określonych we wniosku, obliczania dochodu, ustalania prawa do świadczenia i jego wysokości) oraz rzetelne prowadzenie akt spraw;
- 4) stosowanie w uzasadnionych przypadkach trybu zmiany lub uchylecia decyzji określonego w art. 154 i 155 k.p.a.;
- 5) podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a. w sprawach zakończonych decyzjami:
  - nr ŚRiA.4130.748.2022 z dnia 12 stycznia 2023 r.
  - nr ŚRiA.4130.747.2022 z dnia 2 grudnia 2022 r.
  - nr ŚRiA.4130.460.2022.UKR.zm z dnia 18 stycznia 2023 r.

**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**

**Beata Jabłońska**

**Zastępca Dyrektora**

**Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej**