



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, r.

PS.I.431.95.2024.JK

**Pani
Katarzyna Józwiak
Dyrektor Ośrodka Pomocy
Społecznej w Namysłowie
Plac Wolności 1
46-100 Namysłów**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysłowie
Plac Wolności 1, 46-100 Namysłów

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 2024 r. poz. 323) 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 1.07.2023 r. do dnia kontroli.

¹ Dalej nazywana „ustawą”.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

5. Tryb kontroli: zwykły.

6. Termin kontroli: 28-30.08.2024 r.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- Jakub Krajewski – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Mariola Puda – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale 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 Namysłowie² w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

- prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej 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.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

- błędnego obliczenia dochodu rodziny w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr DŚS.5200.161.2023.AK z dnia 13.10.2023 r.;

² Dalej nazywany „OPS w Namysłowie”.

- uzasadniania decyzji administracyjnych przyznających zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- nierzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- nieuwzględnienia w metrykach spraw informacji o wszystkich czynnościach podejmowanych w ramach postępowań administracyjnych, co narusza art. 66a § 2 k.p.a.;
- braku wskazania w pismach kierowanych do stron na podstawie art. 79a § 1 przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane oraz informacji o możliwości wystąpienia skutku w postaci wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony, co stanowi naruszenie art. 79a § 1 k.p.a.;
- wydania decyzji administracyjnych DSŚ.5200.288.2023.ACH z dnia 2.11.2023 r., nr DSŚ.5200.318.2023.EF z dnia 15.11.2023 r. oraz nr DSŚ.5200.169.2023.EF z dnia 20.10.2023 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.

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.

Według danych przekazanych przez Dyrektora OPS w Namysłowie pismem nr DŚS.551.52.2024.EF z dnia 14.08.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano **289** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **45**

decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz **18** decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

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

- **30** spraw (10,38%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **16** spraw (35,55%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- **9** spraw (50%) zakończonych wydaniem decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **3** sprawy w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Od **2** z wydanych w kontrolowanym okresie decyzji wniesiono odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu.

Na dzień kontroli w OPS w Namysłowie 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:

- 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 obydwójga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e ustawy;

- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 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.

Burmistrz Namysłowa na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy upoważnił Dyrektora OPS w Namysłowie do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji (zarządzenie Burmistrza Namysłowa nr 470/VIII/20 z dnia 14.09.2020 r.). Ponadto do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji Burmistrz Namysłowa upoważnił Zastępcę Dyrektora OPS w Namysłowie (zarządzenie Burmistrza Namysłowa nr 330/VIII/20 z dnia 3.03.2020 r.).

Do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach Burmistrz Namysłowa upoważnił trzech pracowników OPS w Namysłowie upoważnieniami wydanymi w dniu 5.01.2017 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

Zgodnie z normą prawną wyrażoną w art. 20 ust. 4 ustawy, w przypadku upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń rodzinnych, 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.

Zgodnie z § 27 Zarządzenia nr 10/24 Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Namysłowie z dnia 28.03.2024 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Namysłowie, prowadzenie postępowań dotyczących świadczeń rodzinnych należy do zadań realizowanych przez Dział Świadczeń Społecznych OPS w Namysłowie.

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 Namysłowa.

Ustalono, że we wszystkich kontrolowanych przypadkach zasiłek rodzinny został przyznany osobom, które spełniały warunki określone w art. 1 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 z wyjątkiem sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr DŚS.5200.161.2023.AK z dnia 13.10.2023 r. Do złożonego w dniu 31.08.2023 r. wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego wnioskodawca załączył dwa oświadczenia dotyczące wielkości gospodarstwa rolnego – jedno z tych oświadczeń wnioskodawca złożył za siebie, a drugie za małżonkę. Uwagę zespołu kontrolnego zwrócił fakt, że obydwa gospodarstwa są tej samej wielkości, co świadczyłoby o tym, że w istocie jest to samo gospodarstwo rolne. Organ właściwy nie przeprowadził jednak w sprawie wyczerpującego postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia stanu faktycznego. W rezultacie do dochodu rodziny został dwukrotnie wliczony dochód z gospodarstwa rolnego. W czasie trwania czynności kontrolnych organ właściwy ustalił, że w rzeczywistości rodzina wnioskodawcy osiąga dochody tylko z jednego gospodarstwa rolnego. W związku z tą okolicznością, dochód rodziny w realiach omawianej sprawy został obliczony błędnie, co miało wpływ na prawo do świadczeń, bowiem w przypadku uwzględnienia tylko jednego dochodu z gospodarstwa rolnego w sprawie zostałaaby wydana decyzja przyznająca. Z tego względu organ – dysponując obecnie informacją o istotnych dla sprawy nowych okolicznościach faktycznych i nowych dowodach istniejących w dniu wydania decyzji, które były mu nieznane – powinien na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznowić postępowanie i wydać decyzję, uwzględniając wskazane wyżej okoliczności przy obliczaniu dochodu rodziny.

W poddanych kontroli sprawach wystąpił **1** przypadek, o którym mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy. Ze względu na okoliczność, że dochód rodziny przekroczył kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy organ ustalił, 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.

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**6** wniosków), organ dokonywał 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 2024 r. poz. 1176), w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2023 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2022 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1030).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **10** 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 **1** z poddanych kontroli przypadków przyznano dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. W postępowaniu tym 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 sprawy, 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.

Weryfikacji poddano **3** przypadki przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Dodatek do zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka organ przyznawał rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, ponieważ drugi z rodziców nie żyje, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy. W kontrolowanych przypadkach przyznawano dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W **9** 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 dziecka do ukończenia 16 roku życia (**3** przypadki), ponieważ legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy. Organ przyznawał dodatek w wysokości 110,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24. roku życia, co jest zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (**24** 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 (**8** 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 odmowa 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 i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1340) 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) z wyszczególnieniem jednostek redakcyjnych przepisów zastosowanych w danych sprawach.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej organ sporządzał uzasadnienia. Uzasadnienia decyzji odmownych oraz decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy nie budzą zastrzeżeń, ponieważ były sporządzane starannie i spełniają wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a. Wymogów tych nie spełniają natomiast uzasadnienia decyzji przyznających zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego w pełnej wysokości, 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 konstruowanych uzasadnieniach faktycznych tych decyzji organ nie wskazywał 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. Organ nie wskazywał dowodów, na podstawie których ustalił dochód rodziny, w rezultacie czego strona została pozbawiona możliwości oceny, czy organ obliczył ten dochód w sposób prawidłowy. Takie uzasadnienia nie wyrażają w sposób pełny racji decyzyjnej organu, przez co nie sposób je uznać za sporządzone 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 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 pominięciem 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.

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.

Poddane kontroli wnioski o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego nie zawierały adresu organu właściwego. Ponadto w jednostkowych przypadkach stwierdzono takie braki jak brak daty lub miejscowości złożenia wniosku, niezaznaczone pola w części wniosku dotyczącej wnioskowanych przez

strony dodatków do zasiłków rodzinnych (możliwość ustalenia, o jakie dodatki wносиła strona umożliwiały pola wniosku, w którym wnioskodawca wskazywał imiona i nazwiska dzieci, na które wnosi o przyznanie poszczególnych dodatków) oraz przypadki,

w których pola dotyczące relacji danego członka rodziny do wnioskodawcy pozostawały niewypełnione. Z tego względu nie sposób przyjąć, że wnioski o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego były weryfikowane w sposób rzetelny.

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 Namysłowie, 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 z wyjątkiem omawianej już sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr DŚS.5200.161.2023.AK z dnia 13.10.2023 r., gdzie organ nie zweryfikował danych zawartych w oświadczeniach strony.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiło **13** 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 ustawy.

We wszystkich aktach spraw poddanych kontroli stwierdzono założenie metryki sprawy. Analiza ich treści wykazała, że nie uwzględniają one wszystkich czynności, które zostały podjęte w ramach postępowań – stwierdzono w nich bowiem brak informacji o weryfikacjach przeprowadzanych w systemie teleinformatycznym na podstawie art. 23b ust. 1 ustawy, kierowania do stron zawiadomień o przedłużeniu postępowania, wezwań do uzupełnienia braków formalnych oraz pism informacyjnych kierowanych do stron na podstawie art. 79a k.p.a. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z dyspozycją art. 66a § 2 k.p.a. w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w

postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności. Ze względu jednak na okoliczność, że w pozostałym zakresie metryki spraw zawierały pełne informacje na temat czynności podejmowanych w sprawach oraz osób, które je zrealizowały, błąd ten został zaklasyfikowany jako uchybienie.

Przed wydaniem decyzji odmownych oraz decyzji na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy organ na podstawie art. 79a § 1 k.p.a. kierował do stron pisma informujące o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożenia ewentualnych zastrzeżeń co do zebranych dowodów i materiałów. Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z brzmieniem art. 79a § 1 k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest **obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony**. Kierowane do stron pisma informacyjne nie zawierały zarówno określenia przesłanek zależnych od strony, jak i wskazania, że w sprawie może zostać wydana decyzja niezgodna z żądaniem strony, co stanowi naruszenie wskazanego wyżej przepisu.

Sprawy zakończone decyzjami nr DSŚ.5200.288.2023.ACH z dnia 2.11.2023 r., nr DSŚ.5200.318.2023.EF z dnia 15.11.2023 r. oraz nr DSŚ.5200.169.2023.EF z dnia 20.10.2023 r.

W realiach postępowań zakończonych wydaniem wskazanych wyżej decyzji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu tych decyzji przed upływem terminu, który został wyznaczony dla strony na zapoznanie się z aktami sprawy, uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków. W omawianych postępowaniach organ na podstawie art. 79a § 1 k.p.a. kierował do stron pisma informujące o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożenia ewentualnych zastrzeżeń co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma. Analiza zwrotnych potwierdzeń odbioru tych pism wykazała że:

- decyzja nr DSŚ.5200.288.2023.ACH została wydana w dniu 2.11.2023 r., podczas gdy termin wyznaczony stronie na zapoznanie się z aktami sprawy,

uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków upłynął dopiero z końcem tego dnia;

- decyzja nr DSŚ.5200.318.2023.EF została wydana w dniu 15.11.2023 r., podczas gdy termin wyznaczony stronie na zapoznanie się z aktami sprawy, uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków upłynął dopiero z końcem tego dnia;
- decyzja nr DSŚ.5200.169.2023.EF została wydana w dniu 20.10.2023 r., podczas gdy termin wyznaczony stronie na zapoznanie się z aktami sprawy, uzyskanie wyjaśnień oraz składanie wniosków upłynął dopiero z końcem tego dnia.

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. Wydanie decyzji administracyjnej przed upływem terminu wyznaczonego stronie na dokonanie określonej czynności stanowi 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. W ramach wskazanych wyżej postępowań organ właściwy nie zapewnił stronie pełnej możliwości skorzystania z przysługujących jej uprawnień w terminie, który sam określił.

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.

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) nierzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 2) nieuwzględnienia w metrykach spraw informacji o wszystkich czynnościach podejmowanych w ramach postępowań administracyjnych, co narusza art. 66a § 2 k.p.a.

2. Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) błędnego obliczenia dochodu rodziny w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr DŚŚ.5200.161.2023.AK z dnia 13.10.2023 r.;
- 2) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 3) braku wskazania w pismach kierowanych do stron na podstawie art. 79a § 1 przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane oraz informacji o możliwości wystąpienia skutku w postaci wydania decyzji niezgodnej z żądaniem strony, co stanowi naruszenie art. 79a § 1 k.p.a.;
- 4) wydania decyzji administracyjnych DSŚ.5200.288.2023.ACH z dnia 2.11.2023 r., nr DSŚ.5200.318.2023.EF z dnia 15.11.2023 r. oraz nr DSŚ.5200.169.2023.EF z dnia 20.10.2023 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 Dyrektora OPS w Namysłowie 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 OPS w Namysłowie nad zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie przez pracowników ośrodka;
- 2) prowadzenie postępowań w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz wydawanie decyzji administracyjnych w tych sprawach zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) prowadzenie rzetelnej weryfikacji wniosków o przyznanie zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 4) prowadzenie metryk spraw administracyjnych zgodnie z wymogami wynikającymi z k.p.a.;
- 5) wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr DŚS.5200.161.2023.AK z dnia 13.10.2023 r. i uwzględnienie w nim nowych okoliczności faktycznych, które mają wpływ na wynik postępowania.

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

Ewa Pawlinów
Dyrektor
Wydział Polityki Społecznej