



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 11 kwietnia 2024 r.

PS.I.431.10.2024.MP

**Pan
Sylwester Klimowicz
Kierownik Ośrodka Pomocy
Społecznej w Walcach
ul. Zamkowa 87
47-344 Walce**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Walcach
ul. Zamkowa 87, 47-344 Walce

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 rodzinnego¹;
- 2) **okres objęty kontrolą:** od 1.07.2023 r. do dnia kontroli, tj. 22.02.2024 r.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

5. Tryb kontroli: zwykły.

6. Termin kontroli: 22 i 23.02.2024 r.

¹ Dalej nazywana „ustawą”.

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 i 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 Walcach² 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.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

- powoływania w podstawach prawnych zastosowanych przepisów rozporządzeń bez wskazania zastosowanych w sprawie jednostek redakcyjnych tych aktów prawnych, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- błędnego sformułowania rozstrzygnięcia decyzji nr OPS.520.287.2023 z dnia 29.11.2023 r. która została wydana na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.;

² Dalej nazywany „OPS w Walcach”.

- nierealizowania przez organ przed wydaniem decyzji w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a., co narusza również art. 9 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 Kierownika OPS w Walcach pismem nr OPS.0810.1.2024 z dnia 15.02.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano 55 decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, 12 decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz 2 decyzje orzekające o nienależnie pobranych świadczeniach. W trakcie kontroli okazało się, że w danych tych omyłkowo uwzględniono decyzje administracyjne wydane jeszcze przed okresem objętym kontrolą. W związku z tą okolicznością, Kierownik OPS w Walcach w dniu 23 lutego 2024 r. złożył oświadczenie, z którego wynika, że w okresie poddanym kontroli wydano **31** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłku rodzinnego, z tego **20** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **9** decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz **2** decyzje orzekające o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **18** postępowań, w tym:

- **7** spraw (35%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **9** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;

- **2** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **67** 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 Walcach 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;
- pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- pozostawania 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;
- ustalania dochodu z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, o którym mowa w art. 5 ust. 7a ustawy;
- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka, o którym mowa w art. 9 ust. 1 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;
- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka, o którym mowa w art. 11a ust. 1 ustawy;

- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, o którym mowa w art. 15 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.

Wójt Gminy Walce na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy upoważnił Kierownika OPS w Walcach do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji (upoważnienie nr Or.0052.39.2018 z dnia 10.12.2018 r.). W okresie poddanym kontroli Wójt Gminy Walce upoważnił również jednego pracownika OPS w Walcach do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji w tych sprawach (upoważnienie nr Or.0052.20.2019 z dnia 15.07.2019 r.) oraz jednego pracownika OPS w Walcach do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z wyłączeniem wydawania decyzji administracyjnych (upoważnienie nr Or.0052.24a.2022 z dnia 1.06.2022 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 § 16 pkt 1 Załącznika nr 1 do Zarządzenia Kierownika OPS w Walcach z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Walcach realizacją zadań wynikających z ustawy zajmuje się Zespół Świadczeń Wychowawczych i Rodzinnych.

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 Walce.

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 wystąpił **1** przypadek, 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 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 (**8 wniosków**), organ dokonał 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 ze zm.), 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 **1** przypadek 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 **3** 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 rodzicowi na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka do ukończenia 16 roku życia (**1** przypadek), ponieważ legitymowało się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (5 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.

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). Przepisy k.p.a. oraz ustawy były przywoływane precyzyjnie, z wyszczególnieniem ustępów oraz punktów zastosowanego artykułu. Za błędne należy jednak uznać powoływanie jedynie tytułów rozporządzeń, bez szczegółowego wymienienia zastosowanych jednostek redakcyjnych tych aktów prawnych, 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. Brak wskazania, które z przepisów rozporządzeń znajdują zastosowanie w danej sprawie narusza ten wymóg.

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. 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 wyrok 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.).

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej organ sporządzał 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. W konstruowanych uzasadnieniach faktycznych decyzji przyznających prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego organ ograniczał się do stwierdzenia, z ilu osób składa się rodzina wnioskodawcy, jaki dochód rodziny został ustalony w trakcie postępowania oraz ile on wynosi w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie. Ponadto w uzasadnieniach 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.

Uzasadnienia decyzji odmawiających przyznania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego były natomiast bardziej obszerne, organ każdorazowo wskazywał w nich fakty uznane za udowodnione w toku postępowania oraz dowody, na których się oparł. Racja decyzyjna organu nie została jednak wyrażona w uzasadnieniu w sposób pełny, ponieważ uzasadnienia nie zawierały jakichkolwiek informacji o tym, dlaczego w realiach poszczególnych spraw nie mogły znaleźć zastosowania przepisy art. 5 ust. 3-3c ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1351/16, 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 budzi również rozstrzygnięcie decyzji nr OPS.520.287.2023 z dnia 29.11.2023 r., która została wydana na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy. Organ w treści rozstrzygnięcia, że przyznaje świadczenie 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, z której wynika, że ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 2 ustawy, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy w zw. z art. 5 ust. 3a ustawy organ ustalił łączną kwotę zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami do wypłaty, po czym wskazuje wysokość ustalonej sumy wraz z okresem, w którym będzie ona przysługiwała. 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.

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 Walcach, 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 **6** 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.

W poddanych kontroli aktach sprawy zakończonej wydaniem decyzji w przypadku, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy organ nie zrealizował obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. W myśl wskazanego przepisu 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. Nie ulega wątpliwości, że decyzje administracyjne wydane w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, są decyzjami niezgodnymi z żądaniem strony, ponieważ kwota do wypłaty ustalona na podstawie tych przepisów jest zawsze niższa niż suma wszystkich świadczeń, które przysługiwałyby stronie, gdyby nie przekroczyła kwoty kryterium dochodowego.

Należy wskazać, że zaniechanie realizacji obowiązku wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. godzi również w wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadę informowania stron. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lutego 2011 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt II GSK 41/10, udowodnione naruszenie obowiązku informacyjnego przez organ jest wystarczającą podstawą do uchylenia decyzji, choćby ta decyzja formalnie odpowiadała prawu materialnemu. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że to właśnie błędna informacja lub jej brak spowodowały zachowanie strony przynoszące w rezultacie niekorzystne dla niej konsekwencje.

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. Uchybienie** dotyczące powoływania w podstawach prawnych zastosowanych przepisów rozporządzeń bez wskazania zastosowanych w sprawie jednostek redakcyjnych tych aktów prawnych, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- 2. Nieprawidłowości** dotyczące:
 - 1) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
 - 2) błędnego sformułowania rozstrzygnięcia decyzji nr OPS.520.287.2023 z dnia 29.11.2023 r. która została wydana na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.;
 - 3) nierealizowania przez organ przed wydaniem decyzji w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a., co narusza również art. 9 k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika OPS w Walcach 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 Walcach nad zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie przez pracowników ośrodka;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a..

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