



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 21 sierpnia 2023 r.

ZPS.I.431.50.2023.JK

**Pani  
Małgorzata Czerwińska  
Kierownik Gminnego Ośrodka  
Pomocy Społecznej w Turawie  
ul. Opolska 39c**

**46-045 Turawa**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne kontroli

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

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Turawie

ul. Opolska 39c, 46-045 Turawa

##### 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 1.07.2022 r. do dnia kontroli.

4. **Rodzaj kontroli:** problemowa.

5. **Tryb kontroli:** zwykły.

6. **Termin kontroli:** 24, 25 i 26 lipca 2023 r.

---

<sup>1</sup> Dalej nazywana „ustawą”.

## 7. Skład zespołu kontrolnego:

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

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

W wyniku kontroli **pozytywnie z uchybieniami** ocenia się działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turawie<sup>2</sup> 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:

- wykonywania przez pracownika socjalnego zadań wynikających z ustawy, mimo iż w komórce utworzonej do realizacji zadań z zakresu świadczeń rodzinnych były zatrudnione inne osoby przygotowane merytorycznie w tym przedmiocie,

---

<sup>2</sup> Dalej nazywany „GOPS w Turawie”.

- powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, a w jednostkowych przypadkach przepisów, które nie znalazły zastosowania w danej sprawie, co narusza art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)<sup>3</sup>;
- nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 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;
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

#### **Ustalenia kontroli.**

Z danych przekazanych przez Kierownika GOPS w Turawie wynika, że w okresie od dnia 1.07.2022 r. do dnia 28.04.2023 r. wydano **116** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych, z tego **98** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **13** decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz **5** decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **38** postępowań, w tym:

- **20** spraw (20,41%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **13** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;

---

<sup>3</sup> Dalej nazywana „k.p.a.”

- **5** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **25** 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 GOPS w Turawie 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.

#### **1. Prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej 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 Turawa na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy upoważnił Kierownika GOPS w Turawie do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania decyzji w tych sprawach (zarządzenie Wójta Gminy Turawa nr OB.0050.105.2019 z dnia 7.10.2019 r.).

Ponadto Wójt Gminy Turawa upoważnił na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy jednego pracownika socjalnego GOPS w Turawie do prowadzenia postępowań w sprawach o świadczenia rodzinne oraz do wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach (zarządzenie Wójta Gminy Turawa nr OR.0050.93.2021 z dnia 27.09.2021 r.).

Do prowadzenia postępowań w sprawach o świadczenia rodzinne z wyłączeniem wydawania decyzji w tych sprawach zostało upoważnionych także trzech pracowników GOPS w Turawie niebędących pracownikami socjalnymi (zarządzenia Wójta Gminy Turawa: nr OR.120.29.2020, nr OR.120.30.2020 oraz nr OR.120.31.2020 z dnia 7.04.2020 r.).

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

**2. Prawdliwość 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.

Jak wynika z § 12 załącznika do zarządzenia nr 10/M.Cz/2021 Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turawie z dnia 24.05.2021 r. w sprawie

wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Turawie, realizacją zadań wynikających z ustawy w GOPS w Turawie zajmuje się Sekcja Analiz, Realizacji Świadczeń i Sprawozdawczości, w której zatrudniona jest jedna osoba na stanowisku Koordynatora Sekcji Analiz, Realizacji Świadczeń i Sprawozdawczości oraz dwoje innych pracowników.

W trakcie czynności kontrolnych w jednostce stwierdzono, że w okresie poddanym kontroli pracownik socjalny zatrudniony w GOPS w Turawie został upoważniony do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika GOPS w Turawie z dnia 25.07.2023 r. powodem udzielenia przedmiotowego upoważnienia było przeciwdziałanie sytuacjom związanym z nagłą, nieplanowaną nieobecnością Kierownika GOPS w Turawie, a wykorzystanie tego upoważnienia ma charakter wyjątkowy. W ocenie Kierownika GOPS w Turawie udzielone upoważnienie oraz zakres jego wykorzystania nie wywołuje żadnych nieprawidłowości w wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej, ograniczając się do pojedynczych i incydentalnych sytuacji.

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **2** przypadki, w których pracownik socjalny wydał decyzję administracyjną w postępowaniu w sprawie świadczeń rodzinnych. Należy mieć na uwadze, że ustawodawca – konstruując przepis art. 20 ust. 4 ustawy – bardzo wyraźnie zaznaczył prymat zadań pomocy społecznej nad zadaniami wynikającymi z ustawy. Sytuacja, w której pracownik socjalny wykonuje nie tylko zadania pomocy społecznej, ale również wydaje decyzje administracyjne w sprawach z zakresu świadczeń rodzinnych rzutuje negatywnie na realizację zadań pomocy społecznej. Należy mieć bowiem na uwadze, że wydanie decyzji nie wiąże się jedynie z jej podpisaniem, lecz również z jej weryfikacją merytoryczną, zatwierdzeniem oraz z innymi czynnościami wymagającymi dużego nakładu pracy. Z tego względu zasadne byłoby powierzenie wydawania decyzji administracyjnych pod nieobecność Kierownika GOPS w Turawie pracownikowi, który nie realizuje zadań pomocy społecznej – tym bardziej, że w Sekcji Analiz, Realizacji Świadczeń i Sprawozdawczości GOPS w Turawie zatrudnionych jest trzech pracowników, którzy realizują zadania wynikające z ustawy.

**Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w wskazanym wyżej 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 Turawa.

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 wystąpiły 4 przypadki, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c. W sytuacji, gdy dochód rodziny przekraczał kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy organ ustalał, czy wnioskodawca spełnia warunki do uzyskania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego w wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do świadczeń rodzinnych a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny, co jest zgodne z art. 5 ust. 3-3c ustawy.

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

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

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**5 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 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 **4** przypadki 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.

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

W **7** 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 (**2** przypadki), 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 (**17** 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 (**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, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. z 2021 r. poz. 1481), w niektórych przypadkach bez wyszczególnienia ustępów, paragrafów lub punktów artykułu. Praktyka taka jest błędna, ponieważ podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa formalnego i materialnego wraz z powołaniem źródeł jego publikacji, natomiast w sytuacji, gdy dany artykuł dzieli się na kilka ustępów, podzielonych również na litery. Brak wskazania, który z ustępów tego przepisu znajduje w danej sprawie zastosowanie narusza ten wymóg. Ponadto w decyzjach przyznających zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego w podstawie prawnej przywoływany był przepis art. 32 ust. 1 pkt 1d ustawy, podczas gdy właściwe odznaczenie jednostki redakcyjnej zastosowanego przez organ przepisu to art. 32 ust. 1d ustawy. Stwierdzono również jednostkowe przypadki decyzji, których podstawa prawna zawierała przepisy nie znajdujące w zastosowania w danej sprawie. W podstawie prawnych decyzji nr SARŚIS.5100.68.2022.TM z dnia 28.11.2022 r. oraz nr SARŚIS.5100.107.2022.TM z dnia 30.11.2022 r. powoływany był przepis art. 5 ust. 1 ustawy, podczas gdy w realiach omawianych postępowań organ stosował przepis art. 5 ust. 2 ustawy. Ponadto w podstawach prawnych decyzji nr SARŚIS.5100.169.2022.TM z dnia 29.12.2022 r. oraz nr SARŚIS.5100.159.2022.TM z dnia 29.12.2022 r. powołane zostało Zarządzenie Wójta Gminy Turawa nr OB.0050.105.2019 z dnia 7.10.2019 r. w sprawie upoważnienia Kierownika GOPS w Turawie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych, podczas gdy decyzje te zostały wydane przez pracownika socjalnego zatrudnionego w GOPS w Turawie, który działał na podstawie innego upoważnienia.

Jak stanowi art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. jednym z elementów składowych decyzji administracyjnej jest powołanie jej podstawy prawnej. Powołanie podstawy prawnej

to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Organ I instancji wprowadził przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie, niemniej nie przywoływał przepisów mających zastosowanie w sprawie dokładnie i prawidłowo - nie we wszystkich przywołanych przepisach organ wskazywał konkretne jednostki redakcyjne mające zastosowanie w sprawie.

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.). Należy mieć również na uwadze, że wydanie decyzji administracyjnej bez wskazania podstawy prawnej jej wydania nie może być utożsamiane z wydaniem decyzji bez podstawy prawnej. Wydanie aktu administracyjnego bez podstawy prawnej nie zachodzi bowiem, gdy w decyzji nie powołano podstawy prawnej albo powołano ją błędnie, gdyż istotne jest rzeczywiste istnienie tej podstawy.

W poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji przyznających zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, które były w całości zgodne z żądaniem strony, organ odstępował od uzasadniania decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Natomiast w postępowaniach, w których organ wydał decyzję administracyjną na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy lub decyzję odmowną, każdorazowo były sporządzane 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 poddanych weryfikacji decyzjach 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.

Poddane weryfikacji uzasadnienia decyzji odmownych były lakoniczne, organ ograniczał się w nich do przytoczenia treści przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, wskazywał sposób obliczenia dochodu, po czym stwierdzał, że miesięczny dochód na jednego członka rodziny przekracza kryterium dochodowe, przez co nie zostały spełnione przesłanki do przyznania świadczenia. W przedmiotowych uzasadnieniach brak było natomiast jakichkolwiek informacji, dlaczego w realiach poszczególnych spraw nie mogły znaleźć zastosowania reguły określone w art. 5 ust. 3-3c ustawy. 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 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.

**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.

We wnioskach o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego stwierdzono uchybienie polegające na tym, że w przeznaczonym do tego polu nie wymieniano dokumentów załączanych do wniosku – pomimo faktu, że wielokrotnie wniosek składany był razem z dokumentami niezbędnymi do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego. We wniosku, którym zainicjowano sprawę zakończoną wydaniem decyzji nr SARŚIS.5100.159.2022.TM z dnia 29.12.2022 r. w polach, w których wnioskodawca ma wskazać dzieci, na które składa wniosek o zasiłek rodzinny, nie zostało wskazane jedno z dzieci, które zostało następnie wykazane w polach dotyczących dodatków do zasiłku rodzinnego. Błąd ten nie miał jednak wpływu na treść wydanej w sprawie decyzji, ponieważ w realiach omawianej sprawy została wydana decyzja odmowna. Ponadto we wniosku, którym zainicjowano sprawę zakończoną wydaniem decyzji nr SARŚIS.5100.162.2022.TM z dnia 29.11.2022 r. w polach, w których wnioskodawca wymienia członków rodziny, nie wskazano jednego z dzieci wchodzących w skład rodziny, jednak osoba ta została prawidłowo uwzględniona przy obliczaniu miesięcznego dochodu rodziny.

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.

GOPS w Turawie, 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.

## **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) wykonywania przez pracownika socjalnego zadań wynikających z ustawy, co wpływa na realizację zadań pomocy społecznej;
- 2) powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, a w jednostkowych przypadkach przepisów, które w danej sprawie nie znalazły zastosowania, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- 3) nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego.

### **2. Nieprawidłowości dotyczące:**

uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

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

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika GOPS w Turawie 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**

Kierownik GOPS w Turawie pismem z dnia 7.08.2023 r. zgłosił zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 31.07.2023 r. nr ZPS.I.431.50.2023.JK dotyczące:

- 1) wykonywania przez pracownika socjalnego zadań wynikających z ustawy, co wpływa na realizację zadań pomocy społecznej;
- 2) nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 3) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

Po rozpatrzeniu zastrzeżeń, działając na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej, rozstrzygnięto o ich oddaleniu.

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

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowością, 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 GOPS w Turawie nad zadaniami realizowanymi przez pracowników jednostki;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) prowadzenie rzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 4) zapewnianie ciągłości pracy jednostki w sytuacji nieobecności Kierownika GOPS w Turawie spowodowanej urlopem bądź chorobą bez angażowania pracowników socjalnych w wykonywanie zadań wynikających z ustawy.

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

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

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

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Mieczysław Wojtaszek**

**Dyrektor**

**Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej**