



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 15 października 2024 r.

PS.I.431.85.2024.MP

**Pani**  
**Joanna Izbicka**  
**Kierownik Ośrodka Pomocy**  
**Społecznej w Leśnicy**  
**ul. 1 Maja 9**  
**47-150 Leśnica**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne kontroli

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

Ośrodek Pomocy Społecznej w Leśnicy  
ul. 1 Maja 9, 47-150 Leśnica

**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)<sup>1</sup> 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> Dalej nazywana „ustawą”.

2) **okres objęty kontrolą:** od 1.07.2023 r. do dnia kontroli, tj. 31.07.2024 r.

4. **Rodzaj kontroli:** problemowa.

5. **Tryb kontroli:** zwykły.

6. **Termin kontroli:** 31.07.2024 r. i 05.08.2024 r.

7. **Skład zespołu kontrolnego:**

- Mariola Puda – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Wojciech Medoliński – 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 Leśnicy<sup>2</sup> w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

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

---

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

### **Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:**

- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- błędnego sformułowania rozstrzygnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a.;
- błędnego sformułowania pouczenia w decyzjach w których odstąpiono od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., będące w sprzeczności z art. 127 § 1a k.p.a.;
- 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.
- 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.

### **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 Ośrodka pismem nr OPS.092.402.2024 z dnia 26.07.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano 48 decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, 8 decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie wydał żadnej decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **32** postępowań, w tym:

- **24** spraw (50%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **8** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **15** 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 Leśnicy 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;
- ustalania dochodu z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne, o którym mowa w art. 5 ust. 7a ustawy.

## **1. Prawdliwość 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 Leśnicy, na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy, do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji upoważnił:

- Kierownika OPS w Leśnicy (upoważnienie Nr 0050.39.2024 z dnia 24 lipca 2024 r.);
- Starszego inspektora do spraw świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego (upoważnienie Nr 0050.77.2019 z dnia 25 lipca 2019 r.).

W okresie objętym kontrolą, Kierownik Ośrodka dysponował upoważnieniem nr 2/04 do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji w sprawach dotyczących świadczeń wydanym przez Burmistrza Leśnicy w dniu 30 kwietnia 2004 r., niemniej przedmiotowe upoważnienie nie było imienne, odnosiło się do stanowiska a nie osoby pełniącej funkcję kierownika Ośrodka, co stoi w sprzeczności z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)<sup>3</sup>, który stanowi, iż Organ administracji publicznej może upoważnić pracownika obsługującego ten organ. Kierownik Ośrodka 9.08.2024 r. oświadczył, że w okresie objętym kontrolą nie wydawał decyzji w tych sprawach dotyczących świadczeń, co znajduje potwierdzenie w zweryfikowanej w trakcie kontroli dokumentacji.

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

---

<sup>3</sup> Zwaną dalej k.p.a.

**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 pkt 3 ujętym w Rozdziale VII Załącznika do Zarządzenia nr 021.3.2016 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnicy z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnicy realizację zadań wynikających z ustawy powierzono starszemu inspektorowi do spraw świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego.

**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 Leśnicy.

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 2 przypadki, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c. W sytuacji, gdy dochód rodziny przekroczył kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy organ 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 (5 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 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 **7** 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.

We wszystkich poddanych kontroli postępowaniach, przysługujące stronie dodatki do zasiłku rodzinnego o których mowa w art. 8 ustawy były przyznawane adekwatnie do wniosku oraz zgodnie z wymogami ustawowymi.

W 24 sprawach zakończonych wydaniem decyzji przyznającej, przyznano dodatki do zasiłku rodzinnego z tytułu:

- 1) urodzenia dziecka – **1** sprawa;
- 2) samotnego wychowywania dziecka – **2** sprawy;
- 3) wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – **8** spraw;
- 4) kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – **3** sprawy;
- 5) rozpoczęcia roku szkolnego – **21** spraw;
- 6) podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, w tym:
  - w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły – **1** sprawa,
  - w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły – **13** spraw.

W poddanych kontroli sprawach nie wystąpił przypadek 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.

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 były przywoływane precyzyjnie, z wyszczególnieniem ustępów oraz punktów zastosowanego artykułu.

W poddanych kontroli postępowaniach, w których decyzje w całości uwzględniały żądania strony, na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. organ odstępował od uzasadnienia. Natomiast w decyzjach odmawiających prawa do świadczeń oraz decyzjach wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy organ sporządzał uzasadnienie niespełniające wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

W decyzjach odmawiających prawa do świadczeń, zarówno uzasadnienie prawne jak i faktyczne jest lakoniczne. Racja decyzyjna organu nie została wyrażona w sposób pełny, uzasadnienia nie zawierały również jakichkolwiek informacji o tym, dlaczego w realiach poszczególnych spraw nie mogły znaleźć zastosowania przepisy art. 5 ust. 3-3c ustawy.

Natomiast w decyzjach w których zastosowanie znalazła zasada „złotówka za złotówkę” (art. 5 ust. 3-3c ustawy ) uzasadnienie prawne jest szerokie i spełnia wymogi zawarte w z art. 107 § 3 k.p.a. Niemniej, w zakresie wymogów dla uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej (zarówno w decyzjach odmownych jak i w decyzjach wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy), 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 organ nie wskazywał dowodów, na których się oparł podczas ustalania stanu faktycznego. Tytułem przykładu, w treści uzasadnienia przywołał wysokość dochodu, natomiast nie wskazał dowodów, na podstawie których ustalał dochód rodziny. 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.

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.

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzą również rozstrzygnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy. W kontrolowanych decyzjach organ wskazywał, że przyznaje świadczenia w formie zasiłku rodzinnego oraz poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego, o które wnioskowała strona, po czym zamieszcza informację dotyczącą ustalonej kwoty do wypłaty w różnych przedziałach czasu składających się na okres zasiłkowy. Stosowana praktyka jest błędna, ponieważ treść rozstrzygnięcia powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Stwierdzenie w pierwszej części rozstrzygnięcia, że organ właściwy postanawia przyznać wnioskowane zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłku rodzinnego, a następnie wskazanie innej niż wynikającej z rozporządzenia 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 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 również nadmienić, iż w decyzjach, w których organ odstępował od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., w pouczeniu zawierał informację, że od niniejszej decyzji służy stronie prawo wniesienia odwołania do Samorządowego kolegium Odwoławczego, co stoi w sprzeczności z art. 127 § 1a k.p.a., który stanowi: decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna, co oznacza, że stronie nie przysługuje odwołanie. Zgodnie z art. 16 § 1 i 2 decyzje, od których nie służy odwołanie mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach.

**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, dotyczący 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.

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

W poddanych kontroli sprawach wystąpiły 4 przypadki utraty dochodu powodujące, 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, wezwań do uzupełnienia braków formalnych czy 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 metryki spraw zawierały informacje dot. istotnych czynności podejmowanych w sprawach oraz osób, które je zrealizowały, błąd ten został zaklasyfikowany jako uchybienie.

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.

Przed wydaniem decyzji odmownych organ na kierował do stron pisma informujące o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożenia ewentualnych zastrzeżeń co do zebranych dowodów i materiałów powołując się na art. 10 § 1, art. 61 § 1 i 4 oraz art. 73 § 1 k.p.a. Treść przedmiotowego zawiadomienia zawierała informację: „zawiadamiam, o wszczęciu i zakończeniu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji odmawiającej prawa do zasiłku rodzinnego z powodu przekroczenia kryterium dochodowego” co mogło sugerować stronie, iż jest to jedynie informacja o zakończeniu zbierania materiału dowodowego, w treści nie wskazano bowiem przesłanek, które nie zostały spełnione na dzień wysłania informacji, ponadto przytoczone sformułowanie jest błędne również z uwagi na fakt, iż postępowanie w sprawie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego nie jest postępowaniem wszczętym z urzędu a na żądanie strony w dniu złożenia przez nią wniosku.

Należy 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.

**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 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) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
  - 2) błędnego sformułowania rozstrzygnięcia decyzji wydanych 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.;
  - 4) nie wskazania w pismach kierowanych do stron (w sytuacji wydania decyzji odmownej) art. 79a § 1 ani wynikających z niego 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.;
  - 5) sformułowania pouczenia w decyzjach w których odstąpiono od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. w sposób sprzeczny z art. 127 § 1a k.p.a.

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

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika OPS w Leśnicy 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 Leśnicy 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.
- VI.** Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej 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 o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**Z up. Wojewody Opolskiego**

**Ewa Pawlinów**

**Dyrektor**

**Wydział Polityki Społecznej**