



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 29 września 2022 r.

PS.I.431.15.2022.MP

**Pani
Agnieszka Majcher
Kierownik
Miejsko-Gminnym Ośrodka
Pomocy Społecznej
ul. Sienkiewicza 4b
48-385 Otmuchów**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otmuchowie
ul. Sienkiewicza 4b, 48-385 Otmuchów

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 2022 r. poz.135) w związku z art. 20 ust. 1 oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 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:

- a) **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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)¹,
- b) **okres objęty kontrolą:** od 1.11.2021 r. do dnia kontroli.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

5. Tryb kontroli: zwykły.

6. Termin kontroli: 18, 23, 25, 30 maja 2022 r.

¹ Dalej nazywana „ustawą”.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- Krystian Goetz – Kierownik Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Mariola Puda – Inspektor Wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

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

W wyniku kontroli **negatywnie** ocenia się działalność Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Otmuchowie² w kontrolowanym zakresie. Szczegółowe uzasadnienie oceny kontrolowanej jednostki potwierdzają ustalenia kontroli.

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.

Nie wniesiono zastrzeżeń w zakresie:

- realizacji obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych;
- realizacji zadań bez wpływu na wykonywanie zadań pomocy społecznej.

² Dalej nazywany „MGOPS”.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

- podstawy prawnej upoważnienia Kierownika MGOPS oraz braku upoważnień pracowników jednostki kontrowanej do prowadzenia postępowań w zakresie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego,
- zasadności przyznawania i odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pod względem zgodności z obowiązującym prawem,
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom,
- prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji niezgodnie z wymogami ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)³,
- budowy decyzji administracyjnych oraz niewyczerpującego wymogów art. 107 § 3 k.p.a. ich uzasadniania.

Ustalenia kontroli.

Z danych przekazanych przez Kierownika MGOPS w Otmuchowie, w okresie od dnia 1.11.2021 r. do dnia 10.05.2022 r. wydano **271** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych, z tego **268** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **1** decyzję orzekającą o nienależnie pobranych świadczeniach, **2** decyzje odmowne. Niemniej w trakcie dokonywania czynności kontrolnych, ustalono, że w jednym przypadku zamiast wydania decyzji odmawiającej prawa do świadczenia należało zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy.

W trakcie kontroli, weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **39** postępowań w tym:

- **32** spraw (11,94%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- **2** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji o odmowie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- **1** sprawy (100 %) zakończonej wydaniem decyzji uchylającej prawo do świadczenia,
- **2** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach,
- **2** spraw (100%) zakończonych pozostawieniem sprawy bez rozpoznania,

³ Dalej nazywana „k.p.a.”

Weryfikacji poddano również 2 złożone w MGOPS wnioski które „anulowano” na żądanie strony.

Do Wojewody Opolskiego przekazano 5 spraw w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Od żadnej z wydanych decyzji nie wniesiono odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu.

Na dzień kontroli w MGOPS 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. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił również przypadek zmiany decyzji przyznającej zasiłek rodzinny.

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:

- 1) umieszczenia członka rodziny w pieczy zastępczej lub w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, o którym mowa w art. 5 ust. 7 ustawy,
- 2) pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy,
- 3) 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. 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.

Kierownik MGOPS z dniem 02.01.2020 r. na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy został prawidłowo upoważniony przez Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów do prowadzenia postępowań w zakresie świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji, niemniej przedmiotowe upoważnienie zawiera także zapis, cyt. „poświadczenia zgodności duplikatów, odpisów, wyciągów lub kopii z oryginałami”, natomiast ww. przepis nie stanowi dla organu podstawy do upoważniania w tym zakresie. W myśl art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności (...) do poświadczenia za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Tym samym to ten przepis powinien stanowić podstawę prawną do upoważnienia Kierownika MGOPS w zakresie „poświadczenia zgodności duplikatów, odpisów, wyciągów lub kopii z oryginałami”.

W MGOPS utworzono komórkę ds. świadczeń rodzinnych, niemniej zatrudnionym w niej pracownikom, którym powierzono prowadzenie postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych nie zostały udzielone upoważnienia do prowadzenia ww. postępowań, co stanowi naruszenie art. 20 pkt 3 ustawy.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia do podstawy prawnej upoważnienia Kierownika MGOPS oraz prowadzenia postępowań przez pracowników MGOPS bez wymaganego upoważnienia organu właściwego, wydawanego na wniosek Kierownika MGOPS.

2. Prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych, braku nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej oraz nienaruszaniu norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Jak wynika z dokumentacji, realizacja zadań wynikających z ustawy stanowi zadania starszego inspektora do spraw świadczeń oraz osoby zatrudnionej na stanowisku pomoc administracyjna, zaś zgodnie z treścią § 5 Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Otmuchowie, w Ośrodku zatrudnionych jest 5 pracowników socjalnych, którzy nie realizują zadań związanych z ustawą o świadczeniach rodzinnych.

Powyższe stanowi więc realizację normy prawnej zawartej w art. 20 ust. 4 ustawy, w myśl której *w przypadku upoważnienia kierownika ośrodka pomocy społecznej, w ośrodku tym tworzy się komórkę organizacyjną do realizacji świadczeń rodzinnych. Realizacja świadczeń rodzinnych nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.*

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

3. Zasadność przyznawania i odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pod względem zgodności z obowiązującym prawem.

We wnioskach o ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, w części w której należy wskazać organ właściwy prowadzący postępowanie, mimo umieszczonego na wniosku odnośnika informującego, iż jest to wójt, burmistrz, prezydent miasta, wskazywano Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Otmuchowie. Powyższe stanowi naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy. Definicję organu właściwego zawiera art. 3 pkt 11 ustawy, oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta 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 oznaczenie organu właściwego tj. Burmistrza Miasta i Gminy Otmuchów.

Ustalono, że we wszystkich przypadkach, zasiłek rodzinny został przyznany osobom, które spełniały warunki określone w art. 1 ustawy, w związku 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.

W trzech przypadkach organ I instancji nieprawidłowo ustalił wysokości miesięcznego dochodu rodziny. W sprawie zakończonej decyzją z dnia 14 października 2021 r. nr 520/148/662/ZR/10/2021 wykazał kwotę 2.331,16 zł zamiast 2.385,36 zł, w sprawie zakończonej decyzją z dnia 29 września 2021 r. nr 520/117/595/ZR/09/2021 wykazał kwotę 899,91 zł zamiast 899,41 zł, natomiast w sprawie zakończonej decyzją z dnia 10 października nr 520/9/622/ZR/10/2021 błędnie wprowadzono wysokość dochodu do systemu / programu Sygnity – którym Ośrodek posiłkuje się wyliczając próg dochodowy - powiększając wysokość kwoty o „jeno zero” – w przybliżeniu 3.700,00 zł zamiast 370,00 zł, niemniej powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na prawo do świadczeń.

W poddanych kontroli sprawach 4 razy wystąpił przypadek, o którym mowa w art. 5 ust. 3-3c. Organ w każdym z nich, gdy dochód rodziny przekraczał kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, 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.

Niemniej, w dwóch postępowaniach (sprawa zakończona decyzją z dnia 5 listopada 2021r. nr 520/65/774/ZR/11/2021 oraz decyzją z dnia 7 października 2021 r. nr 520/126/626/ZR/10/2021) strona zaznaczyła we wniosku utratę dochodu (pkt. 5.3 wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego) niemniej, zawarta w sprawie dokumentacja nie zawiera informacji potwierdzającej weryfikację tej kwestii, co stanowi naruszenie art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Nie wzywano również strony do uzupełnienia wniosku zgodnie z art. 24a ust. 2 ustawy. W obu skontrolowanych przypadkach utrata dochodu nie miała wpływu na prawo do świadczeń.

W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód ustalano na podstawie dochodu członka

rodziny, powiększonego o kwotę osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten był uzyskiwany w okresie, na który ustalane było prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4b ustawy.

W przypadku ustalania dochodu z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy obliczono dochód, zgodnie z przepisami art. 5 ust. 7a ustawy, tj. przyjmując dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie, w drodze obwieszczenia, przez ministra właściwego do spraw rodziny w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia 1 sierpnia każdego roku (1 przypadek).

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (2 wnioski), dokonywano obliczeń zgodnie z przepisami art. 5 ust. 8 ustawy, tj. przyjmując, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 września 2021 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2020 r. (M.P. z 2021 r. poz. 877).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono 4 przypadki przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobom, których prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz tego dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.

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

Weryfikacji poddano 4 przypadki przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianych przypadkach dodatek do zasiłku z tytułu

samotnego wychowywania dziecka organ przyznawał rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, ponieważ drugi z rodziców jest nieznan lub drugi rodzic nie żyje, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W kontrolowanych przypadkach został przyznany dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W **6** spośród poddanych kontroli postępowaniach, 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 (**3** przypadki), ponieważ legitymowały się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W kontrolowanych przypadkach organ przyznał 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 (**11** przypadków). Organ każdorazowo przyznał dodatek w wysokości 69,00 zł miesięcznie, 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 jednej ze skontrolowanych spraw przyznano dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły w wysokości 69,00 zł, mimo iż wnioskodawca się o niego nie ubiegał (decyzja nr 520/90/817/ZR/11/2021). Zgodnie z wnioskiem z dnia 30 sierpnia 2021 r, strona

wnosiła o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania, na częściowe pokrycie wydatków związanych z zamieszkaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły. Mimo, iż akta sprawy nie zawierały dokumentów o których mowa w § 7 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. 2017 poz. 1466), a mianowicie, ustalając prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, uwzględnia się, poza odpowiednimi informacjami wskazanymi w § 2–5, również odpowiednio:

- 1) oświadczenie o uczęszczaniu dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania;
- 2) zaświadczenie albo oświadczenie potwierdzające tymczasowe zameldowanie ucznia poza miejscem zamieszkania;
- 3) inne dokumenty, w tym oświadczenia, niezbędne do ustalenia prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania,

nie wezwano strony do złożenia wyjaśnień zgodnie z art. 24a pkt. 1 ustawy, w myśl którego w przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

W związku z powyższym, wydana decyzja jest niezgodna z żądaniami strony, co narusza art. 6, 7, 8 § 1 oraz 61 § 1 k.p.a., jak również art. 23 ust. 1 ustawy. Wobec czego konieczne będzie podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a., ponieważ stosownie do postanowień art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. W przedmiotowej sprawie doszło do rażącego naruszenia przepisów prawa materialnego jak i procesowego, ponieważ organ rozpatrzył wniosek mimo, że nie dołączono do niego odpowiednich dokumentów (wymaganych przepisami), ponadto wydał rozstrzygnięcie niezgodne z żądaniem strony. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Zachodzi zatem w przypadku, gdy

czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Organ w związku z niewłaściwym przeprowadzeniem postępowania ustalił stronie prawo do świadczenia o które nie występowała, pomijając przy tym kwestię dotyczącą wnioskowanego dodatku na częściowe pokrycie wydatków związanych z zamieszkaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły.

W poddanych kontroli sprawach 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.

Wszystkie badane w trakcie kontroli decyzje administracyjne zawierały wady proceduralne w zakresie podstawy prawnej.

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 wprawdzie przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie, niemniej nie przywoływał przepisów mających zastosowanie w sprawie dokładnie i prawidłowo mianowicie, nie we wszystkich przywołanych przepisach organ wskazywał konkretne jednostki redakcyjne mające zastosowanie w sprawie, lub przedstawił przepisy mające związek merytoryczny z prowadzonym postępowaniem, których znaczenie jest oczywiste i bezsporne, ale pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia, a decydując się na ich przywołanie nie wyjaśniał ich znaczenia później w uzasadnieniu decyzji.

Ponadto należy wskazać, że w podstawie prawnej przywoływano art. 26 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który już nie obowiązuje, bowiem przepis ten został uchylony ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1428), która weszła w życie 1 sierpnia 2017 r. W związku z tym, że przywoływanie przedmiotowego przepisu nie miało wpływ na wynik spraw, nie uznaje się tej wady za istotne naruszenie prawa.

W podstawie prawnej wydawanych decyzji przywoływano również art. 108 k.p.a., mówiący o nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, co nie znajduje uzasadnienia. Ustawa o świadczeniach rodzinnych, która jest aktem normatywnym szczególnym i która w prowadzonych postępowaniach o przyznanie zasiłków rodzinnych oraz dodatków do zasiłków rodzinnych ma zastosowanie przed

przepisami k.p.a. Art. 32 ust. 1d ustawy stanowi wprost, że decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony są natychmiast wykonalne. Tym samym ustawowo zastrzeżono do ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Natychmiastowa wykonalność decyzji opatrzonej z mocy prawa rygorem natychmiastowej wykonalności, oznacza, że podlega ona wykonaniu bezpośrednio po jej doręczeniu lub ogłoszeniu stronie, pomimo faktu, że prawo do świadczenia wynika z decyzji nieostatecznej. Niemniej decyzja od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia stronie jest wykonalna, zaś prawo z niej wynikające wymagalne.

Za nieprawidłowe uznaje się także powołanie w decyzji administracyjnej jedynie tytułu rozporządzenia, bez wskazania określonego jej przepisu, bowiem nie może to być uznane za określenie podstawy prawnej podjętej decyzji. W badanych decyzjach powoływano się na rozporządzenie 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 poz. 1466) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. z 2021 r., poz. 1481) – bez przywołania konkretnych przepisów.

Zwrócić należy także uwagę, że w dwóch kontrolowanych decyzjach przywołano „rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2018 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”, mimo iż takiego w ogóle nie wydano.

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. teżę drugą wyroku NSA z 24 kwietnia 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983/1, poz. 36). Nie jest wymagane przez komentowany przepis przytoczenie w decyzji wszystkich przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę do wydania decyzji. Te przepisy, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne, nie wymagają przytoczenia (teza trzecia wyroku NSA z 8 maja 1997 r., I SA/Gd 10/96 oraz wyrok NSA z 2 czerwca 1998 r.).

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.

Powyższe stanowi naruszenie art. 6, 8 § 1, 9 oraz 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

Należy wskazać także, że organ niewłaściwie formułował rozstrzygnięcia w decyzjach podejmowanych w oparciu o art. 5 ust. 3 i 3a ustawy, tj. w przypadku, gdy dochód rodziny przekracza kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 lub 2 ustawy, pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń i zachodziła konieczność ustalenia zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami w kwocie ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 3a. Z podjętych rozstrzygnięć wynikało jednocześnie, że stornie przysługują zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych w pełnej wysokości, a następnie ustalano kwotę należnych świadczeń z uwzględnieniem art. 5 ust. 3a ustawy, tym samym rozstrzygnięcie zawiera różne wartości odnośnie przysługujących świadczeń na te same dzieci.

Rozstrzygnięcie (zwane także osnową lub sentencją decyzji) powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, tak aby było zrozumiałe dla stron bez konieczności zapoznawania się z uzasadnieniem (które organ I instancji również formułował wadliwie, o czym mowa dalej). Decyzja organu rozstrzygająca w zakresie świadczeń, powinna uprawnienia lub brak uprawnień wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 stycznia 2017 r sygn. akt. II OSK 910/15 stwierdził, że rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych, immanentnych składników decyzji (postanowienia) i nie jest możliwe zastąpienie go uzasadnieniem decyzji.

Organ I instancji w przypadku przyznawania prawa do zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. odstępował od uzasadniania decyzji.

Powyższą zasadę organ stosował także w przypadku wydawania decyzji w sprawach, w których doszło do przekroczenia kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy pomnożoną przez liczbę członków danej rodziny, o kwotę nie wyższą niż łączna kwota zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami przysługujących danej rodzinie w okresie zasiłkowym, na który jest ustalane prawo do tych świadczeń i zasiłek rodzinny wraz z dodatkami ustalano w kwocie zgodnie z art. 5 ust. 3a ustawy (tzw. „zasada złotówka za złotówkę”). Brak jest podstaw do odstępowania od formułowania uzasadnienia w omawianych przypadkach, bowiem co do zasady należy uznać, że strona ubiega się o zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku w pełnej ich wysokości, jeśli się do tego nie kwalifikuje, organ winien sporządzić uzasadnienie zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a.

Decyzje odmawiające prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatku do zasiłku rodzinnego z kolei zawierały lakoniczne uzasadnienie, które nie odpowiadało wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

Jedna kontrolowana decyzja (z dnia 15 grudnia 2021 r. nr 520/206/1043/ZR/12/2021) przyznająca dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, zawierała lakoniczne uzasadnienie, w którym wskazano jedynie, że w związku z doręczeniem nowej dokumentacji mającej wpływ na przyznanie świadczenia, postanowiono przyznać wnioskodawczyni dodatek do zasiłku rodzinnego – co jest niezgodne z art. 107 § 3 k.p.a., po czym dodano, że odstępuje się od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a.

Decyzja z dnia 18 stycznia 2022 r. nr 520/223/245/ZR/01/2022 uchylająca prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, zawierała uzasadnienie nieadekwatne do podjętego rozstrzygnięcia, mianowicie wskazano w nim jedynie, że w związku z doręczeniem nowej dokumentacji mającej wpływ na przyznane świadczenia, postanowiono przyznać wnioskodawczyni świadczenie zgodnie z obowiązującym prawem, po czym dodano, że odstępuje się od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., działanie takie stanowi naruszenie art. 6, 8 § 1, 11 oraz 107 § 3 k.p.a. Natomiast w decyzji z dnia 12 października 2021 r. nr 520/135/640/ZR/10/2021 (dostarczonej wnioskodawcy 25 listopada 2021 r.) oraz decyzji z dnia 7 października

2021 r. nr 520/9/622/ZR/10/2021 (dostarczonej stronie 25 listopada 2021 r.), w pouczeniu poinformowano stronę o konieczności dostarczenia oświadczenia o kontynuacji przez dziecko nauki w szkole do dnia 10 września 2021 r., a więc w terminie poprzedzającym wydanie decyzji, co najprawdopodobniej stanowi „oczywistą omyłkę” niemniej, zgodnie z art. 113 § 1 k.p.a. winno zostać sprostowane w drodze postanowienia. Powyższe stanowi naruszenie art. 9 k.p.a.

Nierzetelnie sporządzone uzasadnienie decyzji skutkuje tym, że nie jest ono zrozumiałe dla strony i nie wie co kierowało organem, który podjął takie a nie inne rozstrzygnięcie. 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.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach nie stwierdzono założenia metryki sprawy co jest naruszeniem art. 66a § 1 k.p.a. Zgodnie z § 3 ww. art. *Metryka sprawy stanowi obowiązkową część akt sprawy.*

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w zakresie formułowania podstawy prawnej, rozstrzygnięcia, uzasadnienia oraz pouczenia w wydawanych decyzjach.

4. Sposób i tryb postępowania w zakresie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

Złożone przez strony wnioski o przyznanie świadczenia zawierały klauzulę zastępującą pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, co jest zgodne z art. 23 ust. 2a ustawy.

W trakcie przeprowadzanych czynności kontrolnych, poddano kontroli 2 wnioski „anulowane”, pozostawienie bez rozpatrzenia, nie zakończone wydaniem decyzji. Dokumentacja zawiera pisemne prośby klientów (jedna w formie e-mail) o wycofanie wniosku, niemniej zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

Przesłanki fakultatywnego umorzenia postępowania normuje art. 105 § 2 k.p.a., który dopuszcza umorzenie postępowania, jeżeli łącznie istnieć będą następujące przesłanki:

- 1) postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony,
- 2) wniosek o umorzenie postępowania wnosi ta strona, która żądała wszczęcia postępowania,
- 3) inne strony postępowania nie zgłaszają sprzeciwu,
- 4) umorzenie postępowania nie narusza interesu społecznego.

Prawo strony do dysponowania postępowaniem administracyjnym jest więc poważnie ograniczone. Dodać trzeba, że inne strony postępowania nie muszą wyrażać zgody na umorzenie postępowania, bo przepis stanowi tylko o możliwości zgłoszenia sprzeciwu, umorzenie będzie niedopuszczalne, gdy taki sprzeciw wniesie chociażby jedna z wielu stron postępowania. Wymagania interesu społecznego nie mogą być potraktowane ogólnikowo, ponieważ: „w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli” (z tez wyr. SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, Nr 9, poz. 181). Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 jest pozostawione uznaniu organu administracji publicznej, który w przypadku istnienia łącznego wszystkich wymienionych już przesłanek stosowania tego przepisu „może” je umorzyć. Zważyć trzeba wszakże na to, iż zakres tego uznania został ograniczony przepisem art. 7, który nakazuje chronić słuszny interes jednostki aż do granic kolizji z wymaganiami interesu społecznego (wyr. NSA z 11.6.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 57). Umorzenie postępowania na mocy art. 105 § 2 nie różni się w skutkach prawnych od umorzenia obligatoryjnego na podstawie art. 105 § 1, w obu bowiem przypadkach ma miejsce bezprzedmiotowość postępowania. Z tym tylko zastrzeżeniem, że przepis art. 105 § 1 odnosi się do przypadków zobiektywizowanych, natomiast przepis § 2 odnosi się do sytuacji, w której strona postępowania odstępuje od żądania rozstrzygnięcia decyzją o istocie sprawy, dotyczącej jej interesu prawnego lub obowiązku. Nie oznacza to, że ten interes prawny lub obowiązek przestaje istnieć, ale dla strony traci doniosłość prawną rozstrzygnięcie o nich w decyzji administracyjnej, a więc jest to bezprzedmiotowość względna, bo odnoszona do treści żądania strony, które było podstawą wszczęcia postępowania. Z tego też powodu jest znaczne nagromadzenie w przepisie przesłanek, które stanowią o dopuszczalności umorzenia postępowania. Fakultatywne umorzenie postępowania w sprawie ma swoistą moc prawną. Decyzja o umorzeniu postępowania na żądanie strony nie zamyka jej prawa do wystąpienia z żądaniem wszczęcia postępowania w sprawie. W tym przypadku brak jest rozstrzygnięcia sprawy, a tylko występuje stwierdzenie bezprzedmiotowości z powodu wycofania żądania przez stronę. Występuje zatem zasadnicza różnica pomiędzy obligatoryjnym a fakultatywnym umorzeniem postępowania. Decyzja o umorzeniu postępowania z powodu wycofania przez stronę żądania nie powoduje skutków rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisów prawa materialnego. Tym samym nie można wywodzić o konieczności uchylecia decyzji o umorzeniu

postępowania dla otwarcia możliwości prawnej prowadzenia postępowania w sprawie. Złożenie nowego żądania przez stronę i jego rozpoznanie i rozstrzygnięcie decyzją nie dotyczy sprawy rozstrzygniętej decyzją.

Ponadto odnosząc się do żądania złożonego za pośrednictwem poczty elektronicznej nadmienia się, że:

- 1) sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią (art. 14 § 1a k.p.a.), lub
- 2) sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się (art. 14 § 1b k.p.a.), lub sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320), (art. 14 § 1c k.p.a.),
- 3) pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Do opatrywania ich podpisami i pieczęciami stosuje się przepisy § 1a i 1b (art. 14 § 1d k.p.a.),
- 4) sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 k.p.a.).

wniosek złożony za pośrednictwem maila nie spełniał powyższych wymogów, a zatem organ winien zadziałać zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., w myśl którego jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy

wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W okresie objętym kontrolą, w MGOPS odnotowano **2** przypadki pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, w trybie o którym mowa w art. 24a ust. 2 ustawy (wniosek z dnia 16.09.2021 r. oraz z dnia 30.11.2021 r.) w obu przypadkach, wezwano strony do uzupełnienia wniosku, w tym dostarczenia dokumentów informując je, że zgłoszenie do Ośrodka powinno nastąpić w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, w przeciwnym razie wniosek pozostanie bez rozpatrzenia, powołując się przy tym na art. 24a ustawy (bez dokładnego przywołania jednostki redakcyjnej).

Opisane działanie stoi w sprzeczności z art. 24a ust. 2 ustawy, w myśl którego w przypadku gdy osoba złoży wniosek bez wymaganych dokumentów, podmiot realizujący świadczenia przyjmuje wniosek i wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Powyższe wskazuje, że organu I instancji działał **na niekorzyść strony**, naruszając przy tym art. 6, 7, 8, 9 i 11 k.p.a. Zwłaszcza, że w jednym przypadku zobowiązano stronę do dostarczenia wyroku sądu zasądzającego rozwód i alimenty, w żaden sposób nie informując strony, że i tak już błędny i wręcz niemożliwy do zrealizowania siedmiodniowy termin (zwłaszcza, że postępowanie toczyło się w okresie pandemii COVID-19) może zostać wydłużony nawet do 3 miesięcy. Takie prawo daje stronie ust. 3 i 4 przywołanego art. 24a ustawy, zgodnie z którym w przypadku gdy przyczyną niedostarczenia wymaganego dokumentu przez osobę składającą wniosek jest niewydanie dokumentu przez właściwą instytucję w ustawowo określonym, w odrębnych przepisach, terminie oraz osoba może to udokumentować, świadczenia przysługują począwszy od miesiąca, w którym wniosek został złożony, natomiast w przypadku gdy osoba samotnie wychowująca dziecko, 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, złoży wniosek o ustalenie prawa do świadczeń i nie dołączy do wniosku tego tytułu wykonawczego, podmiot realizujący świadczenia rodzinne przyjmuje wniosek i, w zakresie ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych w stosunku do tego dziecka, wyznacza termin 3 miesięcy na dostarczenie tytułu wykonawczego. W przypadku dostarczenia tytułu wykonawczego lub innych

dokumentów poświadczających okoliczności, o których mowa odpowiednio w art. 7 pkt 5 lit. a-e lub w art. 15b ust. 4 pkt 2 lit. a-e, w wyznaczonym terminie, świadczenia rodzinne przysługują od miesiąca złożenia wniosku, jeżeli spełnione są pozostałe warunki uprawniające do świadczeń. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Ponadto, w przytoczonej sprawie, stwierdzono, że jedyną dokumentacją dołączoną do akt są: wniosek, który wpłynął 30 listopada 2021 r., wydruki z bazy danych ZUS i MF z dnia 26 listopada 2021 r. oraz pismo – wezwanie do uzupełnienia wniosku, datowane na 26 listopada 2021 r., a więc przed wpływem wniosku, który zgodnie z art. 61 § 3 wszczyna postępowanie. W związku z powyższym, uznaje się, że przedmiotowy wniosek, do dnia kontroli nie został rozpatrzony, mimo iż zgodnie z art. 26 ust. 4a ustawy, ostateczny termin jego rozpatrzenia minął ostatniego dnia lutego 2022 r. Należy wskazać, że w sytuacji spełnienia przez wnioskodawcę warunków zawartych w art. 24a ust 5 i 6, po rozpatrzeniu przez organ I instancji wniosku zgodnie z obowiązującą przepisami, stronie może przysługiwać prawo do wypłaty świadczenia od miesiąca złożenia wniosku.

Artykuł 23 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych stanowi: ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców, opiekuna faktycznego dziecka, opiekuna prawnego dziecka, rodziny zastępczej niezawodowej, osoby uczącej się, pełnoletniej osoby niepełnosprawnej lub innej osoby upoważnionej do reprezentowania dziecka lub pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, a także osób, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny. W każdym przypadku postępowanie w sprawie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego powinno być i może być wszczęte przez organ tylko i wyłącznie na wniosek strony.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych, dokonano analizy siedmiu spraw (decyzja z dnia 24 września 2021 r. nr 520/100/575/ZR/09/2021, z dnia 27 września 2021 r. nr 520/105/580/ZR/09/2021, z dnia 27 września 2021 r. nr 520/109/584/ZR/09/2021, z dnia 27 września 2021 r. nr 520/122/613/ZR/10/2021, z dnia 27 września 2021 r. nr 520/126/626/ZR/10/2021, z dnia 25 listopada 2021 r. nr 520/90/817/ZR/11/2021 oraz pozostawiony bez rozpatrzenia wniosek z dnia 30 listopada 2021 r.), w których weryfikowano uczestników postępowania w bazie ZUS a także Ministerstwa Finansów jeszcze przed wpływem wniosku, a co za tym

idzie, przed wyrażeniem przez zainteresowanych zgody na przetwarzanie ich danych osobowych, co jest jednoznaczne z bezprawnym przetwarzaniem danych osobowych i stanowi naruszenie art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2019.1781), a także art. 13 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) jak również art. 29 ust. 1 i 1a ustawy.

W trakcie kontroli Kierownik Ośrodka wyjaśnił, iż „pracownicy realizujący zadania z zakresu świadczeń rodzinnych oświadczyli, że weryfikują świadczeniobiorców regularnie w celu ustalenia ewentualnych zmian w dochodach, rzutujących na prawo do pobieranych świadczeń oraz, że pozyskane w ten sposób dane utrzymują ważność trzech miesięcy i nie ma konieczności kolejnego ich pozyskiwania po wpłynięciu nowego wniosku”, należy nadmienić, że dokumentacja nie zawierała już kolejnych weryfikacji danych, zrealizowanych po wpłynięciu wniosku, a zatem dokonywanie przedmiotowych weryfikacji danych odnosiło się do wydanych już decyzji a nie nowych wniosków wszczynających bieżące postępowanie. W związku z powyższym, kontrolowana jednostka nie wywiązywała się z obowiązku wynikającego z art. 23b ustawy, który jasno stanowi, że organ właściwy ustalając prawo do świadczeń rodzinnych jest obowiązany do samodzielnego uzyskania lub weryfikacji drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, lub drogą pisemną, od organów podatkowych lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów emerytalno-rentowych oraz z rejestrów publicznych, w tym z rejestru PESEL, o którym mowa w przepisach o ewidencji ludności, oraz drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny z systemu informacji oświatowej, o którym mowa w przepisach o systemie informacji oświatowej, z Centralnego Wykazu Ubezpieczonych.

Działania kontrolne organu I instancji na etapie rozpatrywania sprawy są w tym zakresie obligatoryjne i wynikają wprost z przepisów ustawy. Komentowany przepis wprost nakłada na organ obowiązek samodzielnego gromadzenia i weryfikacji informacji niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co ma przyczynić się do ustalenia prawidłowego stanu faktycznego. Zakres informacji został enumeratywnie wymieniony w przepisie art. 23b ust. 1 ustawy. Strona w postępowaniu w sprawie o przyznanie świadczenia rodzinnego nie musi i prawdopodobnie w zdecydowanej

większości nie posiada wykształcenia fachowego związanego z posiadaniem informacji niezbędnych do uzyskania świadczenia. Właściwy organ powinien więc wyręczyć wnioskodawcę w zakresie ustalenia prawdy obiektywnej, podejmując we własnym zakresie działania zmierzające do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego. Takie rozwiązanie jest uzasadnione systemowo, bowiem to organ ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wydanie rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy może i powinien zweryfikować informacje przekazywane z wnioskiem o wydanie rozstrzygnięcia.

Udział wnioskodawcy w postępowaniu wyjaśniającym jest subsydiarny. Wynika to z faktu, że dopiero, gdy organ nie ma samodzielnej możliwości dokonania stosownych ustaleń, z przyczyn nieleżących po jego stronie, posiada możliwość wezwania wnioskodawcy do przedłożenia niezbędnych informacji bądź zaświadczeń.

Ustawodawca wykreował wręcz zasadę samodzielnego ustalania stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznawanych świadczeń. Nie jest to jednak szczególna zasada procesowa, gdyż jest to zasada charakterystyczna dla postępowania administracyjnego.

Należy nadmienić, że tylko dwie z poddanych kontroli spraw zawierały dane z rejestru PESEL o którym mowa w przepisach o ewidencji ludności (decyzja z dnia 27 września 2021 r. nr 520/105/580/ZR/09/2021 – zweryfikowano zgon oraz decyzja z dnia 7 października 2021 r. nr 520/126/626/ZR/10/2021 - weryfikacja PESEL z dnia 15 stycznia 2020 r), w obu przypadkach weryfikacja miała miejsce przed wpływem wniosku, a więc nie dotyczyła bieżących spraw, co narusza art. 23b ustawy. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych, do niektórych teczek dodano wydruk z przedmiotowej bazy, jednak widniejąca na nich data wskazywała, iż zostały one pozyskane w drugim dniu przedmiotowej kontroli, a co za tym idzie, Ośrodek nie był w ich posiadaniu w dniu wydawania decyzji w ramach złożonego wniosku.

Ponadto, w jednej z poddanej kontroli spraw (wniosek z 30 listopada 2021 r. - pozostawiony bez rozpatrzenia), zweryfikowano w bazie danych ZUS i MF konkubenta wnioskodawczynie. Załączona do wniosku dokumentacja wskazywała, że nie był on spokrewniony z dzieckiem, na które winno być ustalane prawo do świadczeń rodzinnych, zatem nie ma podstawy prawnej ani do uwzględniania jego dochodu w „dochodzie rodziny” ani do weryfikacji danych wrażliwych niespokrewnionego z dzieckiem konkubenta.

Podczas dokonywania czynności kontrolnych, zweryfikowano wniosek, który wpłynął drogą elektroniczną (zakończony decyzją z dnia 7 października 2021 r. nr 520/126/626/ZR/10/2021), według zapisu z systemu wniosek wpłynął 15 września 2021 r., wydrukowany z systemu został 16 września 2021 r., a data oficjalnego wpływu (pieczętka MGOPS) widniejąca na wniosku to **30 września 2021 r.** Można więc wnioskować, iż odnotowane na wniosku oficjalne daty wpływu nie zawsze są rzeczywistą datą jego wpływu, należy również zaznaczyć, że w sentencji wydanej w sprawie decyzji zawarto zapis, iż decyzję wydano po rozpatrzeniu wniosku, złożonego dnia 30 września 2021 r. Sposób ustalania daty wpływu e-pisma do organu administracji publicznej przesłanego za pośrednictwem ePUAP zależy od tego, jaką rolę odgrywa podmiot publiczny w sprawie, której dotyczy e-dokument. Te role organu w obrocie prawnym mogą być bowiem różne. Niemniej, w przypadku gdy urząd jest podmiotem, który ma rozstrzygnąć w ramach swojej kompetencji określoną sprawę administracyjną, za datę wpływu pisma do urzędu przesłanego przy wykorzystaniu ePUAP uważa się moment przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego organu. W ten sposób e-pismo może być doręczone do urzędu nawet poza godzinami jego pracy (np. w nocy, w święta). Na tę okoliczność system teleinformatyczny automatycznie generuje dla nadawcy pisma urzędowe poświadczenie przedłożenia, o którym mowa w art. 3 pkt 20 lit. b ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070). Błędne odnotowywanie daty wpływu na wnioskach stanowi naruszenie § 40 ust. 1 i 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67 ze zm.). W myśl przywołanego powyżej paragrafu punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające, natomiast rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w dowolnej kolejności w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej daty wpływu przesyłki do podmiotu. Ponadto stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy oraz art. 61 § 1, 3 i 3a k.p.a.

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.

Nieprawidłowe postępowania w indywidualnych przypadkach

Sprawa zakończona decyzją z dnia 16.02.2022 r. nr 520/236/320/ZK/02/2022

Organ I instancji, po otrzymaniu przekazanej przez stronę informacji, że od dnia 1.02.2022 r. rezygnuje z pobierania zasiłku rodzinnego na syna decyzją z dnia 16.02.2022 r. nr 520/236/320/ZK/02/2022, w związku ze zmianą składu rodziny, po przeliczeniu dochodu, odmówił stronie zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, które zostały jej przyznane decyzją z dnia 24.11.2021 r. nr 520/35/825/ZR/11/2021.

Powyższe działanie nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach i stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy oraz art. 6 i 8 k.p.a. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy organ właściwy oraz wojewoda mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń. Przywołany przepis uregulował nadzwyczajny tryb weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych przyznających prawo do świadczeń rodzinnych, jest on regulacją szczególną w stosunku do k.p.a. Zasadniczym celem tych rozwiązań jest w pewnym zakresie odformalizowanie postępowania służącego weryfikacji decyzji przyznających świadczenie rodzinne.

Zakres przedmiotowy oraz charakter prawny decyzji podlegających weryfikacji w tym szczególnym trybie nadzwyczajnym uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej, o którym stanowi art. 32 ust. 1 ustawy, został zdefiniowany w sposób szeroki poprzez użycie sformułowania „ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo do świadczeń rodzinnych”. Przedmiotem rozstrzygnięć weryfikowanych w tym trybie jest więc nabycie prawa do świadczeń rodzinnych. W ten sposób ustawodawca ogranicza zastosowanie art. 32 ust. 1 ustawy wyłącznie do decyzji przyznających świadczenia rodzinne, zdefiniowane w art. 2 ustawy.

Ustawodawca ogranicza zastosowanie tego szczególnego trybu weryfikacji decyzji ostatecznych wydawanych w spawach świadczeń rodzinnych wystąpieniem określonych w art. 32 ust. 1 ustawy przesłanek. Do tych przesłanek ustawodawca zalicza:

- 1) zmianę sytuacji rodzinnej lub dochodowej rodziny mającej wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych,
- 2) nabycie przez członka rodziny prawa do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
- 3) nienależne pobranie świadczenia rodzinnego,
- 4) wystąpienie innych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń.

Wymienione przesłanki mają charakter rozłączny, a więc wystąpienie którejkolwiek z nich w powiązaniu z przesłankami warunkującymi przyznanie świadczenia, będzie uzasadniało zastosowanie trybu regulowanego omawianym przepisem. W przypadku przesłanek określonych w punktach 1, 2 i 4, należy dokonywać ich analizy w kontekście świadczenia rodzinnego, które przyznano weryfikowaną decyzją ostateczną. Należy więc dokonać weryfikacji, na ile wystąpienie jednej z tych przesłanek wpłynęło na podstawę faktyczną decyzji przyznającej świadczenie. Analiza tych okoliczności musi odbywać się więc w odniesieniu do przesłanek warunkujących przyznanie prawa do świadczenia rodzinnego, jak również warunkujących jego wysokość.

Zespół kontrolujący zwraca uwagę, że sytuacja faktyczna uzasadniała zastosowanie art. 32 ust. 1 ustawy, a nie wydania decyzji odmawiającej, ponieważ wniosek strony o ustalenie prawa do świadczeń został już rozpatrzony i w obrocie prawnym funkcjonowała decyzja ostateczna regulująca tę kwestię. Organ I instancji niewątpliwie naruszył zasady prowadzenia postępowania w sprawie, niemniej nieprawidłowe postępowanie nie wpłynęło negatywnie na sytuację strony w badanym przypadku, gdyż z uwagi na zaistniałą sytuację należało uchylić prawo do przyznanych świadczeń. Z uwagi na późniejszą zmianę sytuacji dochodowej stronie w późniejszym okresie ponownie przyznano prawo do świadczeń.

Sprawa zakończona decyzją z dnia 14.10.2021 r. nr20/148/662/ZR/10/2021

Organ I instancji decyzją z dnia 17.02.2022 r. nr 520/237/323/ZR/02/2022 przyznał dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na okres od 1.11.2021 r. do 31.10.2022 r., decyzję wydano w związku z wnioskiem złożonym 10.09.2021 r., powołano się na przepisy ustawy

z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.) dotyczące przedłużenia ważności orzeczenia o niepełnosprawności. Decyzją z dnia 14.10.2021 r. nr 520/148/662/ZR/10/2021 przyznano ww. dodatek do końca ważności orzeczenia o niepełnosprawności, a zatem organ I instancji powinien na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy dokonać zmiany tej ostatecznej decyzji ustalającej m. in. prawo do dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w zakresie zmiany terminu przysługiwania prawa do tego świadczenia, a nie rozstrzygać w decyzji z dnia 17 lutego 2022 r. nr 520/237/323/ZR/02/2022 odnośnie prawa do dodatku od początku okresu zasiłkowego, bowiem w tym zakresie organ podjął już decyzję.

Powyższe działanie stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy oraz art. 6 i 8 k.p.a. Wobec czego koniecznym będzie podjąć działania zgodnie z art. 157 k.p.a., ponieważ stosownie do postanowień art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną jest możliwe tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie. Decyzja organu administracji państwowej, rozstrzygająca ponownie sprawę wcześniej rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną tegoż organu, a nie stanowiąca o uchyleniu tej pierwotnej decyzji na podstawie odpowiednich przepisów k.p.a., jest dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. W wyroku WSA w Lublinie z 24 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 881/10 podkreślono, że sprawa rozstrzygnięta decyzją ostateczną nie może być ponownie przedmiotem postępowania administracyjnego, domniemanie ważności takiej decyzji może być obalone tylko w trybie określonym w przepisach procedury administracyjnej, a naruszenie tej reguły przez ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy pociąga za sobą sankcję nieważności wydanego w tych warunkach rozstrzygnięcia na podstawie powołanego art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

W omawianym przypadku organ I instancji powinien zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy zmienić uprzednio wydaną decyzję w zakresie terminu przysługiwania prawa do dodatku powołując się na przepisy wymienionej wyżej ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...), a nie rozstrzygać ponownie sprawę z wniosku złożonego

10.09.2021 r., w sprawie którego zapadło już rozstrzygnięcie decyzją z dnia
14.10.2021 r. nr 520/148/662/ZR/10/2021.

Sprawa zakończona decyzją z dnia 15.12.2021 r. nr 520/206/1043/ZR/12/2021

Organ I instancji decyzją z dnia 15.12.2021 r. nr 520/206/1043/ZR/12/2021 rozstrzygnął o prawie do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w związku z dostarczeniem nowej dokumentacji mającej wpływ na przyznanie świadczenia, postanowiono przyznać wnioskodawczyni ww. świadczenie. Na uwadze należy mieć fakt, że w aktach sprawy znajduje się jedynie wniosek złożony w dniu 30.09.2021 r. o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, z którego nie wynika, aby strona ubiegała się o dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek (...), natomiast zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Z przytoczonych przepisów wynika jednoznacznie, że inicjatywa ubiegania się o świadczenia rodzinne należy do podmiotów wskazanych w art. 23 ust. 1 ustawy. Żaden z przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, nie stwarzał możliwości wszczęcia postępowania z urzędu. Ustalenia kontroli wskazują, że strona nie złożyła wniosku o dodatek do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego.

Powyższe wskazuje na naruszenie prawa materialnego (art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 2), bowiem bezsporne jest, iż postępowanie o świadczenia rodzinne może być wszczęte tylko i wyłącznie na wniosek strony. Organ administracji publicznej obowiązany jest prowadzić postępowanie o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych w oparciu o art. 24 ust. 2 ustawy, z zachowaniem ogólnych zasad wynikających z k.p.a. Należy podkreślić, że prawo do świadczeń rodzinnych organ ustala począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu zasiłkowego. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że decydujące znaczenie dla ustalenia terminu, od którego przyznaje się świadczenia rodzinne, ma data złożenia kompletnego wniosku do właściwego organu realizującego te świadczenia. Oznacza to, że nawet jeśli spełnione były ustawowe przesłanki do otrzymania świadczenia rodzinnego przez uprawnionego, lecz wniosek o jego przyznanie nie został złożony, to organ nie ma prawnej możliwości nawet w przypadku późniejszego złożenia wniosku, co w omawianym

przypadku nie nastąpiło, przyznania świadczenia rodzinnego „wstecznie”, czyli za miesiące poprzedzające złożenie wniosku.

Powyższe stanowi rażące naruszenie prawa, a zatem konieczne jest podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a., ponieważ stosownie do postanowień art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa, a następnie podjąć odpowiednie działania zgodnie z art. 30 ustawy.

Sprawa zakończona decyzją z dnia 25.02.2022 r. nr 520/223/245/ZR/02/2022 oraz decyzją z dnia 16.02.2022 r. 520/236/320/ZK/02/2022

Organ I instancji decyzją z dnia 25.02.2022 r. nr 520/223/245/ZR/02/2022 uchylił stronie prawo do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, natomiast z uzasadnienia wynika, że określono w nim wysokość nienależnie pobranego świadczenia wraz ze wskazaniem konta, na który należy przekazać nienależnie pobrane środki, natomiast decyzją z dnia 16.02.2022 r. nr 520/236/320/ZK/02/2022 odmówił stronie zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, które zostały jej przyznane decyzją z dnia 24.11.2021 r. nr 520/35/825/ZR/11/2021 (zamiast wydać decyzję na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy – co zostało omówione wyżej). Po wydaniu ww. decyzji organ nie wydał w sprawie decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu, mimo że okoliczności sprawy tego wymagały.

Artykuł 30 ustawy normuje szeroko kwestię nienależnie pobranych świadczeń. W szczególności zawiera regulacje: definiujące nienależnie pobrane świadczenia, kreujące obowiązek ich zwrotu przez osobę, która je pobrała, normujące naliczanie odsetek, jakie przysługują od kwot tych świadczeń, normujące zasady przedawnienia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń oraz wygaśnięcia podstawy do ich ustalania, normujące możliwości potrącania kwot nienależnie pobranych świadczeń z wypłacanych świadczeń rodzinnych, a także dotyczące ich egzekwowania, umorzenia czy też wygaśnięcia. Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie przewiduje sytuacji, w których nie wydaje się decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu, wobec czego w omawianych przypadkach doszło do bezczynności organu i naruszenia art. 30 ustawy oraz art. 104 k.p.a. Na marginesie należy zauważyć, że art. 30 ust. 9 ustawy stanowi, że organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą

szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Tym samym, jeżeli nie doszło do wydania decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu, brak jest możliwości zastosowania w sprawie przywołanych regulacji, a tym samym pozbawiono strony możliwości skorzystania z przywołanej normy prawnej. Tak więc po wydaniu decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu istnieje możliwość dokonania przez organ ewentualnej oceny sytuacji rodzinnej, zdrowotnej i majątkowej strony. Stosownie natomiast do art. 30 ust. 1 ustawy, osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu. Art. 30 ust. 8 ustawy stanowi zaś, że kwoty nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych podlegają zwrotowi łącznie z odsetkami ustawowymi za opóźnienie na rachunek bankowy wskazany przez organ właściwy. Powołane przepisy określają sekwencję działań organów administracji publicznej w przedmiocie świadczeń nienależnie pobranych. Pierwszy etap to orzeczenie w sprawie nienależnie pobranych świadczeń, a następnie możliwość orzeczenia o umorzeniu nienależnie pobranych świadczeń.

Zespół kontrolujący zwraca uwagę, że warunkiem wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia jest uprzednie uchylene lub zmiana decyzji, na podstawie której to świadczenie zostało przyznane. Dopóki decyzja taka nie jest ostateczna brak jest podstaw do przyjęcia, że pobrane świadczenie na podstawie decyzji przyznającej to świadczenie jest świadczeniem nienależnym. Stwierdzenie obowiązku zwrotu polega na wydaniu decyzji w zwykłym trybie, która określa wprawdzie naruszenia prawa materialnego w zakresie korzystania ze świadczenia, ale nie wzrusza wydanej uprzednio decyzji. Decyzja taka kształtuje odrębny stosunek prawa materialnego mający na celu odwrócenie skutków, jakie wywołało wykonanie decyzji dotychczasowej przez wypłatę świadczenia. Decyzja uznająca świadczenie za nienależnie pobrane określa jedynie wysokość zobowiązania i termin zapłaty należności.

Uznanie świadczenia za nienależne i nałożenie obowiązku jego zwrotu, bez uprzedniego wzruszenia decyzji przyznającej to świadczenie, prowadziłoby do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostawałyby dwie sprzeczne ze sobą decyzje administracyjne, jedna przyznająca świadczenie oraz druga nakładająca obowiązek jego zwrotu. Jak wynika z akt kontrolowanej sprawy, organ I instancji ustalił kwotę nienależnie pobranego świadczenia w uzasadnieniu decyzji uchylającej nie zaś w rozstrzygnięciu, stąd nie można uznać ww. decyzji za decyzję ws. nienależnie pobranego świadczenia, ponieważ to nie z uzasadnienia, ale rozstrzygnięcia decyzji

wynika wola organu i to jaki nałożył obowiązek lub jakie określił prawo. Tak więc doszło do uchybienia procedowania organu, gdyż po uchyleniu decyzji przyznającej prawo do świadczenia nie wydał decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu.

Wadliwe byłoby również podjęcie przez organ I instancji decyzji jednocześnie uchylającej decyzję o przyznaniu świadczeń rodzinnych i orzekającej jednocześnie w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przed upływem okresu, w którym strona mogła wnieść odwołanie od decyzji uchylającej decyzję przyznającą świadczenie. W takiej decyzji byłyby bowiem zawarte jednocześnie oba rozstrzygnięcia: wymiarowe (uchylające) i nakazujące zwrot. To zaś skutkowałoby odebraniem stronie możliwości zakwestionowania decyzji wymiarowej (uchylającej) przed wydaniem decyzji nakazującej zwrot. Tym samym doszłoby do tego że, zażądano by zwrotu świadczenia, zanim by ostatecznie rozstrzygnięto, czy w ogóle w danym przypadku można było mówić o nienależnie pobranym świadczeniu. Takie postępowanie organu jest niedopuszczalne i godzi w sposób oczywisty w wynikającą z art. 15 k.p.a. zasadą dwuinstancyjności.

Reasumując, niedopuszczalne jest orzekanie o zwrocie świadczenia, w sytuacji, gdy przymiotu ostateczności nie nabrała decyzja wymiarowa - decyzja uchylająca decyzję przyznającą stronie zasiłki rodzinne wraz z dodatkami.

Mając na względzie fakt, że organ I instancji nie wydał decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu, powinien niezwłocznie podjąć działania zmierzające do wydania decyzji zgodnie z art. 104 k.p.a. oraz art. 30 ustawy. Należy mieć także na uwadze fakt, że w uzasadnieniu decyzji z dnia 25.02.2022 r.

nr 520/223/245/ZR/02/2022 wykazano nieprawidłowo wysokość kwoty podlegającej zwrotowi mianowicie 180,60 zł zamiast 180,70 zł. Tym samym wydając decyzję o nienależnie pobranym świadczeniu organ I instancji powinien prawidłowo ustalić wysokość kwoty podlegającej zwrotowi. Stąd wydanie przedmiotowej decyzji uznaje się za nieprawidłowość.

Sprawa zakończona decyzją z dnia 25.11.2021 r. nr 520/90/817/ZR/11/2021 oraz decyzją z dnia 7.04.2022 r. 530/256/391/ZM/04/2022

Decyzję z dnia 25.11.2021 nr 520/90/817/ZR/11/2021 uchylono decyzją z dnia 7.04.2022 r. nr 530/256/391/ZM/04/2022, wskazując w sentencji, iż niniejszą decyzję wydaje się po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez stronę, niemniej przedmiotowy wniosek nie znajdował się w aktach sprawy. Powodem uchylenia decyzji było wystąpienie zmian w dochodzie rodziny, który miał wpływ na wypłacane świadczenia. Uchylenie nastąpiło po uzyskaniu przez Ośrodek zaświadczenia o uzyskiwaniu

dochodów przez jednego z członków rodziny i wiązało się z koniecznością zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. Strona zwróciła na konto Ośrodka Pomocy Społecznej nienależnie pobrane świadczenia jeszcze przed wydaniem decyzji uchylającej. Organ I instancji nie wydał jednak decyzji o nienależnie pobranym świadczeniu, co stanowi naruszenie art. 104 k.p.a. oraz art. 30 ustawy (powyżej szczegółowo opisano analogiczną nieprawidłowość).

W pouczeniu nie poinformowano strony o możliwości ponownego złożenia wniosku jeśli sytuacja rodziny ulegnie zmianie (dochód uległ zmianie w skutek zawarcia przez stronę umowy zlecenie na okres półroczny) co nie stanowi literalnej nieprawidłowości, niemniej, w kontekście art. 8 k.p.a. może zostać poczytana jako naruszenie art. 9 k.p.a.

Sprawa zakończona decyzją z 17.11.2021 r. nr 520/24/739/ZR/11/2021

Organ I instancji, rozpatrując wniosek o ustalenie prawa do świadczeń przyjął od wnioskodawcy oświadczenie o wysokości otrzymywanego dochodu o treści: „oświadczam, że wykonuję pracę dorywczą w kwocie 1600 zł miesięcznie”. Oświadczenie nie wskazuje czy jest to dochód brutto czy netto, czy jest to dochód regularny /co miesięczny przez 12 miesięcy w roku, nie określa również formy opodatkowania przedmiotowego dochodu, w związku z powyższym, przedmiotowe oświadczenie nie spełnia wymogów określonych w § 3 Rozporządzenie 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, który stanowi: Oświadczenia niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, w tym oświadczenia wnioskodawcy o dochodach członków rodziny innych niż dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032, z późn. zm.3), zawierają odpowiednio: 1) dane osoby składającej oświadczenie oraz dane członka rodziny, którego dotyczy oświadczenie, w tym imię, nazwisko, numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość; 2) dane dotyczące dochodu; 3) klauzulę następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Ponadto, zgodnie z art. 23b ustawy, dochód wnioskodawcy został zweryfikowany w bazie Ministerstwa Finansów, jednak pozyskane w ten sposób dane nie zostały uwzględnione w obliczaniu dochodu rodziny, natomiast dochód przedstawiony w niespełniającym wymogów oświadczeniu został bezpodstawnie pomnożony przez pracownika Ośrodka przez dwanaście miesięcy i wprowadzony do systemu „Sygnity” w oparciu o który pracownicy ośrodka wyliczają dochód, kwalifikujący daną rodzinę do otrzymania zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, jako „dochód opodatkowany”, mimo iż w oświadczeniu nie wskazano wysokości odprowadzonego podatku, przedmiotowy dochód nie spełnia również kryteriów ujętych w art. 3 pkt 1 ustawy. Organ I instancji nie wezwał strony celem złożenia wyjaśnień, nie podjął też żadnych innych działań mających na celu wyjaśnienie zaistniałych wątpliwości w sprawie. Tym samym nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 7 k.p.a. przy jednoczesnym naruszeniu art. 77 k.p.a.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w zakresie sposobu i trybu postępowania w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

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, a także zgodnie terminami wynikającymi z art. 26 ust. 1, 3 – 5 ustawy.

W jednym poddanym kontroli przypadku (sprawa zakończona decyzją z dnia 6.12.2021 r. nr 520/197/926/ZR/12/2021), wypłata należnych świadczeń została dokonana przed doręzeniem decyzji przyznającej prawo do świadczeń. W innej sprawie (zakończona decyzją z dnia 15.12.2021 r. nr 520/206/1043/ZR/12/2021) w aktach sprawy brak jest natomiast dowodu potwierdzającego, że decyzja została stronie doręczona.

Nie doręczenie decyzji daje podstawy do uznania jej wyłącznie za projekt decyzji⁴. Nedoręczona decyzja administracyjna nie wywołuje żadnych skutków prawnych, gdyż traktuje się ją jako decyzję nieistniejącą w sensie prawnym. Należy dodać, że przepisy k.p.a. nie dają podstaw do utożsamiania wydania decyzji z jej doręzeniem. Sporządzenie decyzji zgodnie z wymaganiami art. 107 § 1 k.p.a. jest czynnością procesową wywołującą określone skutki prawne, niemniej przepisy nie

⁴ Wyr. WSA w Warszawie z 9 lutego 2006 r., I SA/1001/15.

wiążą skutków prawnych z dniem wydania decyzji, a z dniem jej doręczenia stronie. Z tym momentem decyzja wchodzi do obrotu prawnego. Skutki te wiążą się z tworzeniem określonych praw bądź obowiązków, a w konsekwencji realizacji zasady dwuinstancyjności, doręczenie decyzji otwiera stronie drogę do korzystania z uprawnień procesowych do wniesienia środka odwoławczego.

Decyzje przyznające świadczenia rodzinne oraz decyzje w sprawie zmiany wysokości świadczeń rodzinnych na korzyść strony zgodnie z art. 32 ust. 1d ustawy są natychmiast wykonalne. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że staje się ona wykonalna mimo, iż nie jest ostateczna. Stanowi to odstępstwo od ustanowionej w k.p.a. zasady, że przed upływem terminu wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu a wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. Jedną z cech aktu administracyjnego jest jego zewnętrzny charakter, co oznacza, że musi on być doręczony lub zakomunikowany stronie, w związku z powyższym decyzja, jako akt procesowy podjęty przez organ administracji, a następnie uzewnętrzniony przez jego wydanie, nabiera w pełni cech decyzji administracyjnej dopiero przez zakomunikowanie treści tego aktu stronie. Od chwili jego wydania do chwili jego doręczenia akt ten nie wywołuje zatem żadnych skutków prawnych, choć już istnieje w przepisany kształcie, to jednak nie wyszedł na zewnątrz, poza organ administracyjny stanowi wprost, iż organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile k.p.a. nie stanowi inaczej. Przepis ten wskazuje, zatem na granicę pomiędzy wydaniem decyzji a jej doręczeniem. Przed doręczeniem decyzja istnieje, natomiast wywiera skutki prawne dopiero z chwilą jej doręczenia. Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę. Treść art. 110 k.p.a. odnosi się zarówno do decyzji nieostatecznych, jak i ostatecznych, choć charakter związania nie jest w tych przypadkach jednakowy.

W odniesieniu do decyzji nieostatecznej związanie organu treścią decyzji oznacza, że nie może on od dnia doręczenia decyzji do dnia, w którym upływa termin złożenia odwołania dokonywać jakichkolwiek czynności w rozstrzygniętej sprawie. Nie może on zatem przed upływem terminu do złożenia odwołania uchylić tej decyzji, zmienić ani wydać nowej decyzji w sprawie. Związanie decyzją oznacza, że organ nie może także uchylić się od tego związania. Podsumowując decyzja natychmiast wykonalna z mocy prawa podlega realizacji od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie.

Stąd wypłacanie świadczeń rodzinnych przed doręczeniem decyzji uznaje się za nieprawidłowość.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia co do terminowości wypłaty w jednym wyżej opisanym przypadku.

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

1. Uchybienia dotyczące:

- 1) oznaczenia na wnioskach o ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, jako organu właściwego MGOPS w Otmuchowie, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy w związku z art. 3 pkt 11 ustawy,
- 2) niewłaściwego powoływania podstawy prawnej w wydawanych decyzjach, co stanowi naruszenie art. 6, 8 § 1, 9 oraz 107 § 1 pkt 4 k.p.a.,
- 3) nierzetelnego formułowania pouczeń w decyzjach, co stanowi naruszenie art. 9 k.p.a.

2. Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) kończenia sprawy bez wydania decyzji, mimo, że nie zachodziły okoliczności określone ustawą do pozostawienia wniosku bez rozpoznania, co stanowi naruszenia art. 104 § 1 oraz 105 § 2 k.p.a.,
- 2) formułowania rozstrzygnięć decyzji, podejmowanych w oparciu o art. 5 ust. 3 i 3a ustawy, z naruszeniem art. 8 § 1 k.p.a., poprzez niejednoznaczne określanie wysokości należnego świadczenia,
- 3) rozpatrywania wniosków i ustalania prawa do świadczeń rodzinnych z naruszeniem art. 7 i 77 k.p.a. oraz 24a ust. 1 i 2 ustawy poprzez nie weryfikowanie i nie dokumentowanie wszystkich wymaganych informacji,
- 4) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów art. 107 § 3 k.p.a.,
- 5) formułowania uzasadnień, nieadekwatnych do podjętego rozstrzygnięcia, co stanowi naruszenie art. 6, 8 § 1, 11 oraz 107 § 3 k.p.a.,
- 6) nie zakładania metryki sprawy co jest naruszeniem art. 66a § 1 k.p.a.,
- 7) odstępowania od uzasadnienia decyzji, w sytuacjach kiedy wydana decyzja nie była zgodna z żądaniami strony, co jest sprzeczne z wymogami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a.,

- 8) nie podejmowania działań w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a., w przypadku, gdy podanie nie spełniało wymogów określonych przepisami,
- 9) nie upoważnienia pracowników kontrowanej jednostki do prowadzenia postępowań w zakresie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, co stanowi naruszenie art. 20 pkt 3 ustawy,
- 10) upoważnienie Kierownika MGOPS do poświadczania zgodności duplikatów, odpisów, wyciągów lub kopii, w oparciu o przepis, który nie daje organowi uprawnień w tym zakresie, co stanowi o nieprzestrzeganiu art. 268a k.p.a., a także naruszenie art. 6 k.p.a.,
- 11) ustalania dochodu rodziny w sposób naruszający art. 8 § 1 k.p.a., poprzez niewłaściwe wykazywanie jego wysokości, co stanowi również naruszenie art. 5 ustawy,
- 12) nie rozpatrywania wniosków zgodnie z żądaniem strony, poprzez przyznawanie dodatków do zasiłku rodzinnego, o które strona nie występowała przy jednoczesnym pomijaniu w rozstrzygnięciu decyzji dodatku, o który strona wnioskowała, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy oraz art. 6, 7, 8 § 1 oraz 61 § 1 k.p.a.,
- 13) przyznawania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, o który strona nie wnioskowała, co stanowi naruszenie art. 23 ust. 1 oraz art. 24 ust. 2 ustawy,
- 14) nie podejmowania działań, o których mowa w art. 24a ustawy, co stanowi naruszenie przywołanego przepisu oraz art. 6, 7, 8, 9 i 11 k.p.a.,
- 15) prowadzenie postępowania, o którym mowa w art. 24a ustawy z naruszeniem regulacji przewidzianych w tym przepisie, co stanowi naruszenie przywołanego przepisu oraz art. 6, 7, 8, 9 i 11 k.p.a.,
- 16) nie rozpatrywania wniosków zgodnie z art. 26 ust. 4a ustawy,
- 17) przetwarzania danych osobowych beneficjentów, przed złożeniem przez nich wniosków o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych co stanowi naruszenie art. 29 ust. 1 i 1a ustawy, art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO),
- 18) nie uzyskiwania lub nie weryfikowania drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny, lub drogą pisemną, od organów podatkowych lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów

emerytalno-rentowych oraz z rejestrów publicznych, w tym z rejestru PESEL, o którym mowa w przepisach o ewidencji ludności, oraz drogą elektroniczną, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw rodziny z systemu informacji oświatowej, o którym mowa w przepisach o systemie informacji oświatowej, z Centralnego Wykazu Ubezpieczonych, co stanowi naruszenie art. 23b ustawy,

- 19) niewłaściwego odnotowywania daty wpływu na wnioskach o świadczenie rodzinne co stanowi naruszenie § 40 ust. 1 i 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych oraz art. 23 ust. 1 ustawy oraz art. 61 § 1 k.p.a.,
- 20) nie podejmowania działań zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy, co stanowi naruszenie tego przepisu oraz art. 6 i 8 k.p.a., w przypadku jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny po powzięci takich informacji przez organ,
- 21) nie wydania decyzji o nienależnie pobranych świadczeniach rodzinnych, co stanowi o bezczynności organu oraz nieprzestrzeganiu art. 30 ustawy oraz 104 k.p.a.,
- 22) realizowania w jednym kontrolowanym przypadku wypłaty świadczenia rodzinnego przed doręczeniem decyzji stronie co stanowi naruszenie art. 26 ustawy oraz art. 110 k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

- 1) nieprzestrzeganiem przepisów k.p.a. przez organ właściwy w zakresie upoważnienia Kierownika GOPS do poświadczania zgodności duplikatów, odpisów, wyciągów lub kopii
- 2) niedostatecznym nadzorem Kierownika GOPS nad realizowanymi zadaniami;
- 3) 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 MGOPS w Otmuchowie pismem z dnia 22 sierpnia 2022 r. zgłosiła zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 10 sierpnia 2022 r. nr PS.I.431.15.2022.MP, dotyczące:

- 1) podstawy prawnej upoważnienia Kierownika MGOPS oraz prowadzenia postępowań przez pracowników MGOPS bez wymaganego upoważnienia organu właściwego, wydawanego na wniosek Kierownika MGOPS,
- 2) wadliwego oznaczenia na wnioskach organu właściwego, tj. wskazywania MGOPS w Otmuchowie, zamiast Burmistrz Miasta i Gminy Otmuchów, do rozpoznania spraw z zakresu ustalania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego.

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

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

W związku ze stwierdzonym uchybieniem 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 MGOPS nad zadaniami realizowanymi przez pracowników ośrodka;
- 2) prowadzenie postępowań w sprawach zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego wyłącznie przez pracowników MGOPS posiadających upoważnienie Burmistrza Otmuchowa, wydane na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy;
- 3) oznaczanie na wnioskach o ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, organu właściwego w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy;
- 4) prowadzenie postępowań w sprawach ustalania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego i wypacania tych świadczeń z zachowaniem odpowiednich przepisów określonych w rozdziale 6 ustawy, a w sprawach nieuregulowanych z zastosowaniem przepisy k.p.a.;

- 5) dokonywanie zmiany lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych, na mocy których strony nabyły prawo do świadczeń rodzinnych, jeżeli uległa zmianie sytuacja rodzinna lub dochodowa rodziny mająca wpływ na prawo do świadczeń rodzinnych, członek rodziny nabył prawo do świadczeń rodzinnych w innym państwie w związku ze stosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, osoba nienależnie pobrała świadczenie rodzinne lub wystąpiły inne okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń, zgodnie z postanowieniami art. 32 ustawy;
- 6) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 7) formułowanie rozstrzygnięć decyzji, podejmowanych w oparciu o art. 5 ust. 3 i 3a ustawy, w sposób jednoznacznie określający wysokość należnego świadczenia;
- 8) ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego z zachowaniem zasad określonych w art. 5 ustawy;
- 9) przetwarzanie danych osobowych beneficjentów bez naruszania ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO);
- 10) odnotowywanie daty wpływu na wnioskach o świadczenie rodzinne zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych;
- 11) niezwłoczne rozpatrzenie wniosku o ustalenie prawa do świadczeń z dnia 30 listopada 2021 r. – nierozpatrzonego do dnia kontroli (szczegółowy opis str.20 przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego);
- 12) wydawanie decyzji w przypadku gdy osoba pobrała nienależnie świadczenia rodzinne o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy;
- 13) podjęcie działań zgodnie z art. 157 k.p.a. mających na celu wyeliminowanie z obiegu prawnego decyzji:
 - z dnia 14.10.2021 r. nr 520/148/662/ZR/10/2021,
 - z dnia 25.11.2021 nr 520/90/817/ZR/11/2021,

- z dnia 15.12.2021 r. nr 520/206/1043/ZR/12/2021 oraz ponowne rozpatrzenie częściowo rozpatrzonego wniosku z dnia 30.09.2021 r. (szczegółowy opis str.27 przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego);
- 14) wypłacanie świadczeń wyłącznie po doręczeniu decyzji stronie.
- VI.** Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.
- VII.** Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. Wojewody Opolskiego

Beata Jabłońska

Dyrektor

Wydział Polityki Społecznej