



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 27 sierpnia 2024 r.

PS.I.431.77.2024.WM

**Pani
Agata Nalewaja
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy
Społecznej w Łubnianach
ul. Opolska 53a
46-024 Łubniany**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa jednostki kontrolowanej

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łubnianach
ul. Opolska 53a, 46-024 Łubniany

2. Podstawa prawna podjęcia kontroli

- art. 28 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz.190);
- art. 20 ust. 1 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323);
- art. 6 ust. 4 pkt 4, z uwzględnieniem art. 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

3. Zakres kontroli

1) przedmiot kontroli: realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323)¹,

¹ Nazywanej dalej „ustawą”

w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

2) okres objęty kontrolą: od 01.07.2023 r. do dnia kontroli.

4. Rodzaj kontroli: problemowa

5. Termin kontroli: 15-17 lipca 2024 r.

6. Skład zespołu kontrolnego:

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

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

W wyniku kontroli **pozytywnie z nieprawidłowościami** ocenia się działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubnianach² w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

- prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywania 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 przedmiocie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

² Nazywanego dalej „GOPS w Łubnianach”

- niewłaściwego określenia organu właściwego we wnioskach inicjujących postępowania zakończone wydaniem decyzji nr GOPS.5210.39.2023 z dnia 8.09.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.5210.58.2023 z dnia 25.09.2023 r.;
- prowadzenia metryk spraw w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 66a § 2 k.p.a.;
- powoływania w podstawach prawnych wydanych decyzji administracyjnych zastosowanych przepisów bez wskazania jednostek redakcyjnych aktów prawnych;
- uwzględniania w przytaczanej podstawie prawnej wydanych decyzji administracyjnych przepisów nie mających zastosowania w procedowanych sprawach;
- zamieszczenia w rozstrzygnięciach decyzji administracyjnych nr GOPS.5210.53.2023 z dnia 19.09.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.5210.78.2023 z dnia 17.10.2023 r., w których ustalenie prawa do zasiłku nastąpiło z wykorzystaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy, informacji dedykowanych dla osobnej części decyzji;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- niewypełnienia przez organ obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a § 1 k.p.a.

Nie wniesiono zastrzeżeń w zakresie:

- prawidłowości upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowości postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywanie zadań pomocy społecznej;
- terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

Ustalenia kontroli

Według danych przekazanych przez Kierownika GOPS w Łubnianach za pośrednictwem pisma o sygn. GOPS.0141.16.2024.AN z dnia 08.07.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano **61** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **11** decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, jak również **2** decyzje orzekające o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **33** postępowań, w tym:

- **20** spraw (32,79%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **11** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- **2** sprawy (100%) zakończone wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **4** sprawy w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

Na dzień kontroli w GOPS w Łubnianach 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 skutkowałoby koniecznością zmiany formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową.

Dokumentację objętą kontrolą sprawdzono pod względem zgodności przyznawania 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, jak również terminowości ich wypłacania.

W poddanych kontroli sprawach nie wystąpił przypadek:

- umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej lub instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, o którym mowa w art. 5 ust. 7 ustawy;

- pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- pozostawania dziecka pod opieką naprzemienną obydwójga rozwiedzionych rodziców, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e ustawy;
- ustalania dochodu z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.

1. Prawidłowość upoważnienia pracowników jednostki kontrolowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z treścią art. 3 ust. 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 dotyczących świadczeń rodzinnych, a także do wydania decyzji w przedmiotowych sprawach.

Wójt Gminy Łubniany, stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy, upoważnił kierownika GOPS w Łubnianach do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych (upoważnienie Wójta Gminy Łubniany nr RO.0052.19.2022 z dnia 1.07.2022 r.).

Upoważnieniami wydanymi na podstawie art. 20 ust. 3 oraz obowiązującymi w okresie objętym czynnościami kontrolnymi, dysponowało również troje pracowników GOPS w Łubnianach, jednakże o odmiennym stopniu umocowania do podejmowania czynności prawnych. Pracownik GOPS w Łubnianach oraz Referent ds. administracyjnych GOPS w Łubnianach dysponowali upoważnieniami do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych z wyłączeniem możliwości wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych (upoważnienie Wójta Gminy Łubniany nr RO.0052.10.2021 z dnia 20.12.2021 r. oraz upoważnienie Wójta Gminy Łubniany nr RO.0052.24.2023.PP z dnia 13.09.2023 r.), zaś Starszy

pracownik socjalny GOPS w Łubnianach został umocowany do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych (upoważnienie Wójta Gminy Łubniany z dnia 02.01.2005 r.)

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

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

Zgodnie z treścią art. 20 ust. 4 ustawy, udzielenie upoważnienia kierownikowi ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawie świadczeń rodzinnych rodzi konieczność utworzenia osobnej komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych w danym ośrodku. Realizacja świadczeń rodzinnych nie może powodować nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej, a także nie może naruszać norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej.

Zgodnie z treścią § 10 załącznika do Zarządzenia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubnianach Nr 31/2023 z dnia 29.12.2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubnianach, prowadzenie postępowań dotyczących świadczeń rodzinnych należy do zadań realizowanych przez Inspektora ds. świadczeń rodzinnych, w ramach działalności Działu Świadczeń Rodzinnych. Dodatkowo, jak wynika z treści oświadczenia kierownika GOPS w Łubnianach nr GOPS.0141.20.2024 z dnia 29.07.2024 r. osoba pełniąca funkcje Referenta ds. administracyjnych w ramach działalności Działu Świadczeń Rodzinnych posiada również uprawnienia do prowadzenia postępowań dotyczących świadczeń rodzinnych. Powyższe zostało ujęte w indywidualnym zakresie czynności podejmowanych na zajmowanym stanowisku.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

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

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym według brzmienia art. 3 ust. 11 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie lub otrzymującej świadczenie rodzinne.

W trakcie czynności kontrolnych w jednostce stwierdzono, że wszystkie decyzje wydane w kontrolowanym okresie oraz poddane weryfikacji ze strony zespołu kontrolnego zawierały prawidłowe oznaczenie organu właściwego, tj. Wójta Gminy Łubniany.

Zespół kontrolny ustalił, iż we wszystkich kontrolowanych przypadkach zasiłek rodzinny został przyznany osobom spełniającym warunki określone w art. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1, 1a i 1b ustawy. Świadczenia zostały przyznane w prawidłowej wysokości, w zgodzie z postanowieniami art. 6 ust. 2 pkt 1-3 ustawy.

Działania organu przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego były zgodne z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. prawo do zasiłku zostało przyznane osobom, u których dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekraczał 674,00 zł, bądź 764,00 zł w przypadku, gdy członkiem rodziny było dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach organ prawidłowo ustalił wysokość miesięcznego dochodu rodziny.

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

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 4 ustawy organ, ustalając wysokość dochodu, nie uwzględniał dochodu utraconego w przypadku jego utraty przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku.

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

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

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**3 wnioski**), organ dokonywał obliczeń zgodnie z przepisami art. 5 ust. 8 ustawy, tj. przyjmując, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.), w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2023 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2022 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1030).

W dokumentacji poddanej kontroli wystąpiły **2** przypadki przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobie, w przypadku której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz danego 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. Dodatek został przyznany jednorazowo, w sposób zgodny z postanowieniami art. 9 ust. 1-3 ustawy, tj. matce dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, w wysokości 1.000,00 zł. W aktach sprawy, stosownie do dyspozycji wyrażonej w art. 9 ust. 6 i 7 ustawy, znajdowało się zaświadczenie lekarskie potwierdzające, że kobieta pozostawała pod opieką medyczną, nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu.

Weryfikacji poddano **1** przypadek przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianym przypadku dodatek do zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka organ przyznał rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, ponieważ drugi z rodziców był nieznan, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W kontrolowanym przypadku został przyznany dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

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

W 11 spośród poddanych kontroli postępowań dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej był przyznawany w zgodzie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy, tj. rodzicowi na trzecie i kolejne 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 orzeczeniami o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy. W zależności od wieku dzieci, organ przyznawał dodatek w wysokości 90,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia lub 110,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 24. roku życia, co pozostaje w zgodzie z art. 13 ust. 2 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (19 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 (3 przypadki). Organ każdorazowo przyznał dodatek w wysokości 69,00 zł miesięcznie.

W poddanych kontroli postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji odmownych powodem odmowy przyznania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego było niespełnianie warunku określonego w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. przekroczenie kryterium dochodowego, co zostało właściwie udokumentowane oraz obliczone w toku postępowania.

Przyznanie lub odmowa prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz orzeczenie w zakresie nienależnie pobranych świadczeń, każdorazowo następowało w formie decyzji administracyjnej.

Decyzje administracyjne poddane weryfikacji zawierały wszystkie części składowe wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. W kontrolowanych decyzjach rozstrzygających w zakresie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego organ przywoływał zapisy ustawy, Kodeksu postępowania administracyjnego, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1340), rozporządzenia 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), jak również, w zależności od daty wydania decyzji, obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 września 2022 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2021 r. (M.P. z 2022 r. poz. 913), bądź też obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2023 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2022 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1030).

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego wzbudził fakt braku wyszczególniania przez organ w podstawach prawnych wydanych decyzji konkretnych ustępów, paragrafów lub punktów artykułów mających zastosowanie dla rozstrzygnięcia procedowanych postępowań administracyjnych. Podstawa prawna decyzji administracyjnej winna zostać powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa formalnego i materialnego wraz z przywołaniem źródeł jego publikacji, natomiast w sytuacji, gdy dany artykuł dzieli się na kilka ustępów, podzielonych również na litery, brak wskazania, który z ustępów tego przepisu znajduje zastosowanie w danej sprawie narusza ten wymóg.

Powołanie podstawy prawnej decyzji administracyjnej jest jednym z jej elementów składowych, w myśl zapisów art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. Pod owym pojęciem

rozumiemy przytoczenie przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę rozstrzygnięcia podjętego w danej sprawie przez organ administracji publicznej. Z ustaleń poczynionych przez zespół kontrolny wynika, że organ istotnie przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie, niemniej nie przywoływał przepisów mających zastosowanie w sprawie w sposób dokładny i prawidłowo - nie we wszystkich przywołanych przepisach organ wskazywał konkretne jednostki redakcyjne mające zastosowanie w procedowanej sprawie. Za nieprawidłowe uznaje się także powołanie w decyzji administracyjnej jedynie tytułu rozporządzenia, bez wskazania określonego jego przepisu, nie może to być bowiem uznane za określenie podstawy prawnej podjętej decyzji.

Podstawa prawna decyzji administracyjnej musi zostać powołana w sposób dokładny, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji³. Jeżeli przepis, który stanowi podstawę prawną decyzji, został podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne (ustępy, punkty lub paragrafy albo innego rodzaju jednostki redakcyjne), zachodzi konieczność wykazania w decyzji odpowiedniej jednostki redakcyjnej tego przepisu⁴.

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego wzbudził również fakt, że we wszystkich sprawach zakończonych wydaniem decyzji w zakresie świadczeń rodzinnych organ powoływał się na zapisy obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22.09.2022 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2021 r. (M.P. z 2022 r. poz. 913) lub obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21.09.2023 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 1030), w zależności od daty wydania decyzji.

Konieczność powoływania się na powyższe komunikaty nie znajduje odzwierciedlenia w dokumentacji postępowań administracyjnych poddanych kontroli, bowiem jedynie w przypadku 3 wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego organ dokonywał obliczeń dochodu z gospodarstwa rolnego, zgodnie z zapisami art. 5 ust. 8 ustawy.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2007 r., wydany w sprawie o sygn. akt II GSK 177/07

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 1983 r., wydany w sprawie o sygn. akt II SA 20/83

Zastrzeżenia organu kontrolnego budzi również kwestia konstrukcji rozstrzygnięcia w decyzjach przyznających prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, wydanych z wykorzystaniem zapisów art. 5 ust. 3-3c ustawy, tj. decyzji o sygn. GOPS.5210.53.2023 z dnia 19.09.2023 r. oraz decyzji o sygn. GOPS.5210.78.2023 z dnia 17.10.2023 r. W treści rozstrzygnięcia, po informacjach podsumowujących osoby, na rzecz których ustalono prawo do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, organ zamieszczał adnotacje odnośnie poczynionych obliczeń wysokości miesięcznego dochodu rodziny oraz wysokości kwoty przekroczenia ustawowo określonego progu kryterium dochodowego. W ocenie organu kontrolnego przedmiotowe informacje stanowią część składową uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej, w związku z czym winny zostać zamieszczone w osobnej, dedykowanej do tego części dokumentu.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej organ sporządzał uzasadnienia, które nie spełniały wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., w szczególności w zakresie wymogów sformułowanych dla uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej, które winny zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W konstruowanych uzasadnieniach faktycznych decyzji organ nie wskazywał dowodów, na których się oparł podczas ustalania stanu faktycznego, zarówno w odniesieniu do decyzji wydawanych kierując się zapisami art. 5 ust. 1 ustawy, jak i w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy. Jak wynika z art. 75 § 1 k.p.a. dowodem w postępowaniu administracyjnym jest wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Ujęty w art. 107 § 3 k.p.a. obowiązek wskazania w uzasadnieniu decyzji administracyjnej dowodów, na których oparł się organ przy ustalaniu stanu faktycznego jest przejawem realizacji wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania oraz ujętej w art. 8 k.p.a. zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli. Organ administracji publicznej powinien zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego

zebranego w toku postępowania oraz uzasadnić jasno i należycie swoje stanowisko, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe⁵.

Uzasadnienie decyzji administracyjnej jest jej istotną składową, stanowi bowiem nadrzędny determinant dla strony w celu zrozumienia metodologii działania przyjętej przez organ w toku trwania postępowania administracyjnego, jak również podjętego rozstrzygnięcia. Zgodnie z treścią art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. 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 sprawie⁶.

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

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., wydany w sprawie o sygn. akt I GSK 503/21

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2018 r., wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 1351/16

do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Z tego względu, w przypadku gdy rozstrzygnięcie decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią uzasadnienia, w związku z zasadą ogólną wynikającą z art. 8 k.p.a. to mamy do czynienia z naruszeniem art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

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

W każdym przypadku postępowania w sprawie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego zostały wszczęte przez organ na wniosek strony.

We wnioskach inicjujących wszczęcie postępowań zakończonych wydaniem decyzji nr GOPS.5210.39.2023 z dnia 08.09.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.5210.58.2023 z dnia 25.09.2023 r., zespół kontrolny odnotował fakt umieszczenia w polu dedykowanym do oznaczenia organu właściwego danych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubnianach. Zgodnie z zapisami art. 20 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 11 ustawy, postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, co na gruncie ustawy należy rozumieć jako wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. W przypadku Gminy Łubniany organem właściwym w rozumieniu zapisów ustawy jest Wójt Gminy Łubniany. Powyższe uchybienie nie miało wpływu na prawidłowość postępowań oraz ważność wydanych w sprawach decyzji administracyjnych.

W pozostałym zakresie poddana kontroli dokumentacja zawierała, zgodnie z wymogami art. 23 ust. 3 ustawy, prawidłowo wypełnione wnioski, zawierające dane dotyczące:

- 1) osoby występującej o przyznanie świadczenia, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, adres miejsca zamieszkania, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL oraz adres poczty elektronicznej i numer telefonu;

2) dzieci pozostających na utrzymaniu osoby, o której mowa w ust. 1, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL, oraz odpowiednio:

a) zaświadczenia lub oświadczenia dokumentujące wysokość innych dochodów niż dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e, art. 30 f ustawy z dnia 26 lipca o podatku dochodowym od osób fizycznych, dotyczące każdego członka rodziny;

b) zaświadczenia lub oświadczenia oraz dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, tj.: prawomocne orzeczenie sądu orzekające rozwód lub separację, zaświadczenie pracodawcy albo oświadczenie o okresie, na który został udzielony urlop wychowawczy, oraz o okresach zatrudnienia i/lub inne dokumenty potwierdzające spełnianie warunków do przyznania lub ustalenia wysokości świadczenia rodzinnego będącego przedmiotem wniosku;

– zgodnie z wymogami art. 23 ust. 4 ustawy.

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

W poddanych kontroli postępowaniach, w przypadku utraty lub uzyskania dochodu przez członków rodziny, w aktach sprawy do wniosku załączone były dokumenty potwierdzające ich utratę lub uzyskanie oraz ich wysokość, zgodnie z art. 23 ust. 4d ustawy, w związku z art. 3 pkt 1 ustawy.

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

We wszystkich poddanych kontroli aktach postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego zespół kontrolny odnotował fakt zakładania metryk spraw, które nie spełniają wymogów określonych w art. 66a § 2 k.p.a. Zgownie z treścią niniejszego przepisu w treści metryki sprawy

wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów określających te czynności. Metryki spraw poddanych kontroli nie zawierały informacji o wszystkich czynnościach podejmowanych przez organ w ramach toczących się postępowań, m.in. w zakresie uzyskiwania lub weryfikacji informacji niezbędnych do ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pomimo, iż podejmowanie tych czynności przez organ zostało stwierdzone przez zespół kontrolny w toku trwania czynności kontrolnych. Ograniczały się wyłącznie do wykazania informacji odnośnie przyjęcia wniosku od wnioskodawcy, jego rozpatrzenia przez pracownika merytorycznego GOPS w Lubnianach oraz podpisania decyzji w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiło **10** przypadków utraty dochodu powodującej, że prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego ustalano od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła utrata dochodu, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w art. 24 ust. 6 ustawy.

W przypadku przyznania świadczeń rodzinnych po uwzględnieniu utraty dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, po upływie 3 miesięcy, licząc od dnia utraty dochodu, ustalone prawo do świadczeń rodzinnych było w myśl art. 24 ust. 6a ustawy weryfikowane z uwzględnieniem art. 5 ust. 4c ustawy.

W poddanych kontroli aktach spraw zakończonych wydaniem decyzji odmownych oraz decyzji wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy organ nie realizował obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. W myśl wskazanego przepisu w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Zaniechanie realizacji obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a § 1 k.p.a. godzi również w wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadę informowania stron.

Udowodnione naruszenie obowiązku informacyjnego przez organ jest wystarczającą podstawą do uchylecia decyzji, choćby ta decyzja formalnie odpowiadała prawu materialnemu. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że to właśnie błędna informacja lub jej brak spowodowały zachowanie strony przynoszące w rezultacie niekorzystne dla niej konsekwencje.⁷

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

5. Terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom

Wszystkie decyzje poddane weryfikacji przez zespół kontrolny w toku trwania czynności kontrolnych zostały przekazane wnioskodawcom za pośrednictwem operatora pocztowego wyznaczonego do pełnienia powszechnych usług pocztowych, z jednoczesnym potwierdzeniem ich odbioru przez adresata, bądź też odebrane osobiście w GOPS w Lubnianach. Ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz wypłata należnych świadczeń osobie uprawnionej dokonywana była po doręczeniu decyzji przyznającej prawo do przedmiotowego świadczenia, z uwzględnieniem terminów wynikających z art. 26 ust. 1, 3-5 ustawy.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

1. Uchybienia dotyczące:

- 1) niewłaściwego określenia organu właściwego we wnioskach inicjujących postępowania zakończone wydaniem decyzji nr GOPS.5210.39.2023 z dnia 8.09.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.5210.58.2023 z dnia 25.09.2023 r.;
- 2) powoływania w podstawach prawnych wydanych decyzji administracyjnych zastosowanych przepisów bez wskazania jednostek redakcyjnych aktów prawnych;
- 3) zamieszczenia w rozstrzygnięciach decyzji administracyjnych nr GOPS.5210.53.2023 z dnia 19.09.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.5210.78.2023 z dnia 17.10.2023 r., w których ustalenie prawa do

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2011 r., wydany w sprawie o sygn. akt GSK 41/10

zasiłku nastąpiło z wykorzystaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy, informacji dedykowanych dla osobnej części decyzji.

2. Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) prowadzenia metryk spraw w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 66a § 2 k.p.a.;
- 2) uwzględniania w przytaczanej podstawie prawnej wydanych decyzji administracyjnych przepisów nie mających zastosowania w procedowanych sprawach;
- 3) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 4) niewypełnienia przez organ obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

- 1) niedostatecznym nadzorem kierownika GOPS w Lubnianach nad realizowanymi zadaniami;
- 2) niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa materialnego i procesowego przez osoby prowadzące postępowania w zakresie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego.

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego

Jednostka kontrolowana nie wniosła zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

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

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej

zalecam:

- 1) zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań realizowanych na podstawie ustawy poprzez zwiększenie nadzoru kierownika GOPS w Lubnianach nad zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie przez pracowników ośrodka;
- 2) poprawne wykorzystywanie zasad techniki prawodawczej przy powoływaniu podstawy prawnej wydawanych decyzji administracyjnych;

- 3) poprawne formułowanie osnowy decyzji administracyjnej, uwzględniające odrębny charakter rozstrzygnięcia od pozostałych elementów składowych decyzji, wymienionych w art. 107 § 1 k.p.a.;
- 4) prowadzenie metryk spraw zgodnie z wymogami określonymi w art. 66a § 2 k.p.a.;
- 5) przytaczanie podstawy prawnej wydawanych decyzji administracyjnych w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 6) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 7) wypełnianie przez organ obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a § 1 k.p.a.

VI. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, w terminie **30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.**

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

**Z up. Wojewody Opolskiego
Ewa Pawlinów
Dyrektor
Wydział Polityki Społecznej**