



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 19 listopada 2024 r.

PS.I.431.101.2024.WM

**Pani  
Joanna Piaskowska  
Kierownik  
Gminnego Ośrodka Pomocy  
Społecznej w Wilkowie  
ul. Wrocławska 16  
46-113 Wilkowo**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne jednostki

##### 1. Nazwa jednostki kontrolowanej

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wilkowie  
ul. Wrocławska 16, 46-113 Wilkowo

##### 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)<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Nazywanej dalej „ustawą”

w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego,

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

**4. Rodzaj kontroli:** problemowa

**5. Tryb kontroli:** zwykły

**6. Termin kontroli:** 4-5.09.2024 r.

**7. 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;
- **Jakub Krajewski** – 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 Wilkowie<sup>2</sup> w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

- prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrolowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na 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.

---

<sup>2</sup> Nazywanego dalej „GOPS w Wilkowie”

### **Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:**

- niezawiadomienia wnioskodawców przez organ o konieczności poprawy błędnie złożonego wniosku, zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy;
- powoływania w podstawach prawnych decyzji administracyjnych, wydanych z zastosowaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy, przepisów bez wskazania jednostek redakcyjnych aktów prawnych,
- prowadzenia postępowań w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego przez pracowników nie posiadających stosownego umocowania;
- błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji administracyjnych, wydanych z wykorzystaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- niewypełniania przez organ obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a § 1 k.p.a.

### **Nie wniesiono zastrzeżeń w zakresie:**

- prawidłowości postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywania zadań pomocy społecznej;
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

### **Ustalenia kontroli**

Według danych przekazanych przez Kierownika GOPS w Wilkowie za pośrednictwem pisma o sygn. GOPS.0810.2.2024.JP z dnia 29.08.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano **51** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **7** 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 **27** postępowań, w tym:

- **18** spraw (35,29%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;

- 7 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 2 sprawy w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W kontrolowanym okresie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu wniesiono odwołanie od 1 decyzji wydanej przez jednostkę kontrolowaną.

Na dzień kontroli w GOPS w Wilkowie 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;
- przyznania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1-6 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 Wilków, stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy, upoważnił kierownika GOPS w Wilkowie do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych (zarządzenie Wójta Gminy Wilków nr ORG.0050.578.2014 z dnia 1.08.2014 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkowie).

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzi natomiast kwestia upoważnień pracowników GOPS w Wilkowie do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych. Wyjąwszy postępowania zakończone wydaniem decyzji nr GOPS.ZR.520.27.2023 z dnia 10.10.2023 r. oraz decyzji nr GOPS.ZR.520.8.2024 z dnia 16.08.2024 r., we wszystkich pozostałych przypadkach poddanych kontroli stwierdzono, iż pracownicy GOPS w Wilkowie, podejmujący czynności w ramach toczącego się postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, nie dysponowali upoważnieniami do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych wydawanymi przez organ, w myśl przepisu art. 20 ust. 3 ustawy.

W ocenie organu kontrolnego zaistnienie okoliczności opisanych powyżej nie stanowi wystarczającego powodu do stwierdzenia nieważności wydanych decyzji administracyjnych, w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., bowiem wspomniany przepis odnosi się wyłącznie do czynności wydania decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej, bądź z rażącym naruszeniem prawa. Z ustaleń faktycznych poczynionych przez zespół kontrolny wynika, że wszystkie decyzje w sprawach świadczeń

rodziny, wydane przez GOPS w Wilkowie w okresie objętym kontrolą, zostały opatrzone podpisem kierownika GOPS w Wilkowie, który działał jednocześnie w granicach udzielonego upoważnienia (zarządzenie Wójta Gminy Wilków nr ORG.0050.578.2014 z dnia 01.08.2014 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkowie). Niemniej, biorąc pod uwagę bezpośrednie naruszenie przepisu art. 20 ust. 3 ustawy, zespół kontrolny stwierdził wystąpienie nieprawidłowości w przedmiocie realizacji zadania.

**Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.**

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

Zgodnie z 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 § 12 załącznika do Zarządzenia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkowie Nr GOPS.021.25.2023 z dnia 25.08.2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wilkowie, pracownik na stanowisku ds. świadczeń rodzinnych zajmuje się realizowaniem zadań w zakresie przyznawania świadczeń rodzinnych.

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

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

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym 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 Wilkowo.

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 niepełnoprawności 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 wystąpił **1** przypadek 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 **2** przypadki przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianych przypadkach 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 kontrolowanych przypadkach został przyznany dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W 6 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 (2 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 (16 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 (10 przypadków). 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 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 publikacji<sup>3</sup>. 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 przepisu<sup>4</sup>.

Zastrzeżenia organu kontrolnego budzi również kwestia konstrukcji rozstrzygnięcia w decyzji przyznającej prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, wydanej z wykorzystaniem zapisów art. 5 ust. 3-3c ustawy, tj. decyzji o nr GOPS.ZR.520.16.2023 z dnia 15.09.2023 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

---

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

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

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 prawdziwe<sup>5</sup>.

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 sprawie<sup>6</sup>.

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 pominięciem milczeniem niektóre aspekty sprawy lub nie odniesie się do

---

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

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

okoliczności istotnych dla danej sprawy. Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada przekonywania jest bardzo silnie związana z zawartą w art. 8 k.p.a. zasadą ogólną pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej ma więc nie tylko znaczenie prawne, lecz także wychowawcze, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów państwa, w tym przypadku – do organów administracji publicznej. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Z tego względu, w przypadku gdy rozstrzygnięcie decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią uzasadnienia, w związku z zasadą ogólną wynikającą z art. 8 k.p.a. to mamy do czynienia z naruszeniem art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

**Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.**

#### **4. Sposób i tryb postępowania w zakresie 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.

Podczas weryfikacji wniosków w aktach postępowań poddanych kontroli stwierdzono, iż wnioskodawcy, przedkładając wraz z wnioskiem załączniki do organu, nie odnotowywali owego faktu na ostatniej stronie wniosku. W aktach żadnego z postępowań w których wystąpiły poruszone uchybienia nie stwierdzono aby GOPS w Wilkowie wzywał do uzupełnienia braków we wnioskach.

Powyższe uchybienia nie miały ostatecznie 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 Wilkowie, 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.

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.<sup>7</sup>

W przypadku postępowań zakończonych wydaniem decyzji odmawiających prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, organ przed wydaniem przedmiotowych decyzji, wystosowywał do stron zawiadomienia, kierując się zasadą wysłuchania stron, wyrażoną w art. 10 k.p.a. W ocenie zespołu kontrolnego powyższe należy uznać za nieprawidłowość w przedmiocie realizacji zadania, bowiem zakres ochrony prawnej przewidzianej przez art. 79a § 1 k.p.a. jest szerszy względem podstawy prawnej, w oparciu o którą GOPS w Wilkowie sporządzał zawiadomienia – nie zawierały one bowiem wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione na dzień wysłania informacji, a których brak spełnienia lub wykazania może w konsekwencji skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

**Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.**

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

Co do zasady ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz wypłata należnych świadczeń osobie uprawnionej dokonywana była po doręczeniu decyzji przyznającej prawo do tego świadczenia, z uwzględnieniem terminów wynikających z art. 26 ust. 1, 3–5 ustawy.

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

---

<sup>7</sup> por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 3 lutego 2011 r., w sprawie o sygn. akt GSK 41/10

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

#### **1. Uchybienia**, dotyczące:

- 1) niezawiadomienia wnioskodawców przez organ o konieczności poprawy błędnie złożonego wniosku, zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy;
- 2) powoływania w podstawach prawnych decyzji administracyjnych, wydanych z zastosowaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy, przepisów bez wskazania jednostek redakcyjnych aktów prawnych.

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

- 1) prowadzenia postępowań w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego przez pracowników nie posiadających stosownego umocowania;
- 2) błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji administracyjnych, wydanych z wykorzystaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy;
- 3) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 4) niewypełniania przez organ obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 79a § 1 k.p.a.

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

- 1) niewystarczającym nadzorem Kierownika GOPS w Wilkowie 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 wniosła zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego, które zostały uwzględnione.

### **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 Wilkowie nad zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie przez pracowników ośrodka;
  - 2) zawiadamianie wnioskodawców przez organ o konieczności poprawy błędnie złożonego wniosku, zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy;
  - 3) przytaczanie podstawy prawnej wydawanych decyzji administracyjnych w sposób zgodny z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
  - 4) udzielenie pracownikom jednostki kontrolowanej stosownych umocowań do prowadzenia postępowań w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy;
  - 5) formułowanie rozstrzygnięć decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
  - 6) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
  - 7) wypełnianie 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**