



WOJEWODA OPOLSKI

45-082 Opole, ul. Piastowska 14

Skrytka pocztowa 3

Opole, 30 kwietnia 2024 r.

PS.I.431.13.2024.WM

**Pan
Sebastian Golec
Kierownik
Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Jemielnicy
ul. Strzelecka 67
47-133 Jemielnica**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jemielnicy
ul. Strzelecka 67, 47-133 Jemielnica

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 1.07.2023 r. do dnia kontroli

4. Rodzaj kontroli: problemowa

5. Tryb kontroli: zwykły

6. Termin kontroli: 26-27 lutego 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 uchybieniami** ocenia się działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnicy² 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:

- braku określenia organu właściwego na wniosku inicjującym postępowanie zakończone wydaniem decyzji nr OPS.520.D.19.23 z dnia 22.11.2023 r.;

² Nazywanego dalej „GOPS w Jemielnicy”

- prowadzenia metryk spraw w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 66a § 2 k.p.a.;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- formułowania zawiadomień z art. 79a § 1 k.p.a. w sprawach zakończonych wydaniem decyzji w trybie art. 3-3c ustawy w sposób naruszający zasadę prawną wyrażoną w art. 9 k.p.a.;
- błędnie sformułowanych rozstrzygnięć decyzji administracyjnych określających obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych o nr OPS.520.D.N.1.23 z dnia 6.10.2023 r. oraz OPS.520.D.N.2.23 z dnia 29.11.2023 r.

Nie wniesiono zastrzeżeń w zakresie:

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

Ustalenia kontroli

Według danych przekazanych przez Kierownika GOPS w Jemielnicy za pośrednictwem pisma o sygn. OPS.ŚR.551.11.24 z dnia 7.02.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano **43** decyzje przyznające zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **3** decyzje odmawiające 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 **18** postępowań, w tym:

- **13** spraw (30,23 %) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **3** sprawy (100 %) zakończone 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 **20** spraw 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 Jemielnicy 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;
- ustalania wysokości dochodu z gospodarstwa rolnego, o którym mowa w art. 5 ust. 8 ustawy;
- pozostawiania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- pozostawiania 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 rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy;
- przyznania dodatku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, przysługującemu matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu albo opiekunowi faktycznemu dziecka lub osobie uczącej się 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, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy.

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 Jemielnica, na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy, upoważnił kierownika GOPS w Jemielnicy do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji (upoważnienie Wójta Gminy Jemielnica nr 0052.17.2023 z dnia 30.06.2023 r.).

Ponadto Wójt Gminy Jemielnica wydał stosowne upoważnienia do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu przyznawania świadczeń rodzinnych dwóm pracownikom GOPS w Jemielnicy – upoważnienia z dnia 2.11.2007 r. oraz z dnia 30.06.2006 r. W przypadku drugiego z wymienionych dokumentów umocowanie obejmowało również możliwość wydawania decyzji administracyjnych w procedowanych sprawach.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym 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 § 21 oraz § 22 załącznika nr 1 do Zarządzenia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnicy Nr OPS.01.3.2018 z dnia 7.06.2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jemielnicy, prowadzenie postępowań dotyczących świadczeń rodzinnych należy do zadań pracownika ds. świadczeń rodzinnych oraz pracownika ds. świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie.

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

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

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.

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. Powyższa sytuacja miała miejsce w odniesieniu do **1** sprawy poddanej kontroli przez zespół kontrolny.

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.

W 7 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 jest zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (12 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.

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 oraz 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). Formułowanie podstaw prawnych analizowanych przez zespół kontrolny decyzji odbywało się z zachowaniem należytej dokładności przez organ, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów prawa, zarówno formalnego i materialnego, wraz z powołaniem źródeł jego publikacji.

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 prawdziwe³.

Wartym odnotowania jest fakt przytaczania przez organ w treści formułowanych uzasadnień decyzji odmownych przepisów art. 5 ust. 3-3c ustawy, jednakże bez jednoczesnego doprecyzowania dlaczego w danej sprawie rzeczony regulę nie mogły znaleźć zastosowania.

Uzasadnienie decyzji administracyjnej jest jej istotną składową, stanowi bowiem nadrzędny determinant dla strony w celu zrozumienia metodologii działania przyjętej

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., wydany w sprawie o sygn. akt I GSK 503/21

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 sprawie⁴.

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 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.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2018 r., wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 1351/16

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

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

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

We wniosku, którym zainicjowano sprawę zakończoną wydaniem decyzji nr OPS.520.D.19.23 z dnia 22.11.2023 r., zespół kontrolny odnotował fakt braku umieszczenia w przeznaczonym do tego polu organu właściwego wraz z danymi adresowymi. Powyższe uchybienie nie miało wpływu na prawidłowość postępowania oraz ważność wydanej w sprawie decyzji.

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 Jemielnicy, 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 postępowań 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. Zganie 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.

W poddanych kontroli sprawach wystąpiło **5** 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 w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy organ realizował obowiązek informacyjny wynikający z art. 79a § 1 k.p.a. Niemniej, 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 wydanie decyzji niezgodnej z żądaniem stron. Z ustaleń poczynionych przez zespół kontrolny wynika, iż przedmiotowe zawiadomienia nie zawierały informacji co do konieczności wskazania przez stronę przesłanek wyszczególnionych w art. 79a § 1 k.p.a. Powyższe należy uznać za naruszenie zasady informowania strony wyrażonej w art. 9 k.p.a., w myśl której organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Sprawy zakończone decyzjami nr OPS.520.D.N.1.23 z dnia 06.10.2023 r. oraz OPS.520.D.N.2.23 z dnia 29.11.2023 r.

Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzi kwestia budowy rozstrzygnięcia w przypadku dwóch decyzji ustalających obowiązek zwrotu z tytułu nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, stanowiących 100% wszystkich decyzji wydanych w przedmiotowym zakresie przez jednostkę kontrolowaną w okresie objętym kontrolą. W dniach 18.11.2022 r. oraz 1.12.2022 r. GOPS w Jemielnicy wydał dwie decyzje w przedmiocie przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, odpowiednio o nr OPS.520.D.12.22 dotyczącą przyznania zasiłku rodzinnego na trójkę dzieci, dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego na dwójkę dzieci oraz dodatek z tytułu wychowania w rodzinie wielodzietnej na jedno dziecko, jak również o nr OPS.520.D.31.22 dotyczącą przyznania zasiłku rodzinnego na dwójkę dzieci oraz dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego na jedno dziecko. W następstwie przedłożenia przez wnioskodawców w dniach 19.09.2023 r. oraz 7.11.2023 r. dokumentacji potwierdzającej zawarty stosunek pracy jak również wysokość otrzymywanego wynagrodzenia, oraz dokonania ponownego przeliczenia dochodu przez pracowników jednostki kontrolowanej, zostały do stron skierowane zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia

nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami. W dniach 22.09.2023 r. oraz 22.11.2023 r. strony złożyły stosowne oświadczenia do GOPS w Jemielnicy w treści których wskazały, iż wyrażają zgodę na zwrot nienależnie pobranych świadczeń wraz z odsetkami w okresach wskazanych przez organ, jak również zobowiązały się do ich zwrotu, odpowiednio do dnia 12.10.2023 r. oraz 22.12.2023 r. W dniach 6.10.2023 r. oraz 29.11.2023 r. OPS w Jemielnicy wydał dwie decyzje w przedmiocie ustalenia obowiązku zwrotu z tytułu nienależnie pobranego zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego o nr OPS.520.D.N.1.23 i OPS.520.D.N.2.23. Przedmiotowe decyzje w treści rozstrzygnięcia nie zawierały jednakże stwierdzenia o uznaniu przez organ za nienależnie pobrane zasiłku rodzinnego wraz z przyznanymi dodatkami do zasiłku rodzinnego, koncentrowały się wyłącznie na ustaleniu obowiązku ich zwrotu. Nieprecyzyjne sformułowanie rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej może powodować jej niewykonalność, a w konsekwencji prowadzić do stwierdzenia nieważności na gruncie przesłanki wyszczególnionej w art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Rozstrzygnięcie stanowi jeden z najważniejszych elementów składowych decyzji administracyjnej, stanowi bowiem jej istotę i wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście okoliczności faktycznych sprawy oraz przy uwzględnieniu zgromadzonego materiału dowodowego. Rozstrzygnięcie musi być sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone⁵

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 odebrane osobiście przez wnioskodawców, 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.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2019 r. wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 327/19

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w opisanym wyżej zakresie.

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

1. Uchybienia dotyczące:

- 1) braku określenia organu właściwego na wniosku inicjującym postępowanie zakończone wydaniem decyzji nr OPS.520.D.19.23 z dnia 22.11.2023 r.;
- 2) prowadzenia metryk spraw w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 66a § 2 k.p.a.

2. Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 2) formułowania zawiadomień z art. 79a § 1 k.p.a. w sprawach zakończonych wydaniem decyzji w trybie art. 3-3c ustawy w sposób naruszający zasadę prawną wyrażoną w art. 9 k.p.a.
- 3) błędnie sformułowanych rozstrzygnięć decyzji administracyjnych określających obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, o nr OPS.520.D.N.1.23 z dnia 6.10.2023 r. oraz OPS.520.D.N.2.23 z dnia 29.11.2023 r.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

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

IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia

Jednostka kontrolowana nie wniosła zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

V. Zalecania 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 Jemielnicy nad zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie przez pracowników ośrodka;
 - 2) określanie organu właściwego na wnioskach inicjujących postępowanie w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego;
 - 3) prowadzenie metryk spraw zgodnie z wymogami określonymi w art. 66a § 2 k.p.a.;
 - 4) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
 - 5) realizację w prowadzonych postępowaniach obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. w sposób zgodny z zasadą prawną wyrażoną w art. 9 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 podjęciu działań 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

Do wiadomości:
Pan Marcin Piotr Wcisło – Wójt Gminy Jemielnica
ul. Strzelecka 67, 47-133 Jemielnica