



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 17 października 2024 r.

PS.I.431.92.2024.WM

**Pani
Justyna Kompala
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Strzelcach Opolskich
ul. Krakowska 16
47-100 Strzelce Opolskie**

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa jednostki kontrolowanej

Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich
ul. Krakowska 16, 47-100 Strzelce Opolskie

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, 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

¹ Nazywanej dalej „ustawą”

5. Termin kontroli: 19-21.08.2024 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;
- **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 Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich² 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:

- niezawiadamiania 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;

² Nazywanego dalej „OPS w Strzelcach Opolskich”

- formułowania pouczenia w decyzjach administracyjnych przyznających prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego w sposób niezgodny z treścią art. 107 § 1 pkt 9 ustawy;
- braku w sprawach metryk prowadzonych postępowań, zgodnie z wymogiem przewidzianym w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r. poz. 250);
- 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 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 ze strony OPS w Strzelcach Opolskich za pośrednictwem pisma o sygn. OPS.020.906.2024 z dnia 13.08.2024 r. w okresie poddanym kontroli wydano **150** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **23** decyzje odmawiające przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, jak również **9** decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **51** postępowań, w tym:

- **30** spraw (20%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **12** spraw (52,17%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiających przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;

- **9** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **62** sprawy w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W okresie objętym zakresem kontroli wniesiono odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu od decyzji wydanej w **1** sprawie.

Na dzień kontroli w OPS w Strzelcach Opolskich 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;
- pozostawiania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- pozostawiania dziecka pod opieką naprzemienną obydwojga rozwiedzionych rodziców, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e ustawy;
- przyznania dodatku z tytułu urodzenia dziecka, o którym mowa w art. 9 ust. 1 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.

Burmistrz Strzelec Opolskich, stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy, upoważnił Kierownika OPS w Strzelcach Opolskich do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania w tych sprawach decyzji administracyjnych (upoważnienie Burmistrza Strzelec Opolskich nr OR.0052.106.2024 z dnia 1.07.2024 r.). W okresie objętym zakresem kontroli obecny kierownik jednostki kontrolowanej dysponował również upoważnieniem Burmistrza Strzelec Opolskich

nr OR.0052.44.2024.z dnia 27.02.2024 r., wydanym dla osoby pełniącej obowiązki kierownika OPS w Strzelcach Opolskich. Zespół kontrolny otrzymał również, poświadczoną za zgodność z oryginałem, kopię upoważnienia Burmistrza Strzelec Opolskich nr OR.077.102.2018 z dnia 1.10.2018 r., wydanego dla osoby uprzednio pełniącej funkcję kierownika OPS w Strzelcach Opolskich, w okresie objętym zakresem kontroli. Umocowania Burmistrza Strzelec Opolskich wymienione powyżej zostały udzielone na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy.

Organ upoważnił również w oparciu o art. 20 ust. 3 ustawy czterech pracowników OPS w Strzelcach Opolskich do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych, jednakże bez umocowania do wydawania w przedmiotowych sprawach decyzji administracyjnych – upoważnienie Burmistrza Strzelec Opolskich

nr OR.077.59.2017 z dnia 17.08.2017 r., upoważnienie Burmistrza Strzelec Opolskich nr OR.077.114.20218 z dnia 9.11.2018 r., upoważnienie Burmistrza Strzelec Opolskich nr OR.0052.60.2024 z dnia 27.02.2024 r. oraz upoważnienie Burmistrza Strzelec Opolskich nr OR.0052.125.2024 z dnia 15.07.2024 r.

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 treścią § 15 załącznika do Zarządzenia nr 108/2023 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelcach Opolskich, prowadzenie postępowań oraz wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznawania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, należy do zadań Działu Świadczeń Społecznych OPS w Strzelcach Opolskich.

Zgodnie z treścią oświadczenia kierownika OPS w Strzelcach Opolskich z dnia 21.08.2024 r. pracownik Działu Świadczeń Społecznych, zatrudniony na stanowisku starszego pracownika socjalnego, prowadzi jednocześnie postępowania z zakresu świadczeń rodzinnych. Z ustaleń poczynionych przez zespół kontrolny w jednostce wynika, że zatrudnienie rzeczonoego pracownika jako pracownika socjalnego ma charakter czysto nominalny, gdyż zakres zadań i obowiązków realizowanych na zajmowanym stanowisku nie pokrywa się ze specyfiką zatrudnienia pracownika socjalnego, wyszczególnioną w dziale III, rozdział 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283). W świetle powyższego, w ocenie kontrolujących nie doszło do uchybienia przepisu art. 20 ust. 4 ustawy.

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. Burmistrz Strzelec Opolskich.

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 wystąpiło **5** przypadków, 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 (**1** wniosek), 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 wystąpiło **9** przypadków 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.

Weryfikacji poddano **4** 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.

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 **13** 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 (**6** przypadków), 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 (**27** 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 (**5** 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, 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 budzi konstrukcja podstawy prawnej w decyzjach wydawanych z uwzględnieniem art. 5 ust. 3-3c ustawy. OPS w Strzelcach Opolskich, przytaczając w podstawach prawnych teksty aktów wykonawczych do ustaw, nie wyszczególniał 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 kontroli wynika, że organ 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.

³ por. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 10 października 2007 r., w sprawie o sygn. akt II GSK 177/07

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.

W poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji odmawiających prawa do przyznania zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, jak również w odniesieniu do decyzji wydanych z zastosowaniem przepisów art. 5 ust. 3-3c ustawy, organ sporządzał uzasadnienia decyzji, które nie spełniają wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a., w szczególności w zakresie wymogów dla uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej, które powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. W poddanych weryfikacji decyzjach organ nie wskazywał dowodów, na których się oparł podczas ustalania stanu faktycznego. 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 zebranego w toku postępowania oraz uzasadnić jasno i należycie swoje stanowisko, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe.⁵

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać co najmniej wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. 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 -

⁴ por. w wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 24 kwietnia 1983 r., w sprawie o sygn. akt II SA 20/83

⁵ por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 14.10.2021 r., w sprawie o sygn. akt I GSK 503/21

nie pozwala na skontrolowanie poprawności rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym czyni w stopniu istotnie wątpliwym poprawność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie.⁶

Zastrzeżenia budzą również rozstrzygnięcia decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy. Organ wskazuje w nich, iż zgodnie z żądaniem strony wyrażonej w treści złożonego wniosku przyznaje zasiłek rodzinny wraz z wnioskowanymi dodatkami, po czym w dalszej części przytacza łączną kwotę do wypłaty w poszczególnych okresach składających się na okres zasiłkowy. Owa praktyka jest błędna, ponieważ treść rozstrzygnięcia powinna być sformułowana w sposób precyzyjny, klarowny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Należy mieć na uwadze, że w przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy ustalana jest kwota do wypłaty stanowiąca różnicę pomiędzy łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny. Stwierdzenie w pierwszej części rozstrzygnięcia, że organ właściwy postanawia przyznać wnioskowane zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłku rodzinnego, a następnie wskazanie kwoty do wypłaty niższej niż wynikająca z zsumowania kwot tych świadczeń w wysokości przewidzianej ustawą powoduje, że rozstrzygnięcie jest dla strony nieczytelne i może wprowadzić ją w błąd. W treści rozstrzygnięcia organ powinien precyzyjnie określić, jaka kwota będzie wypłacana stronie, a następnie w treści uzasadnienia przytoczyć zastosowane w sprawie przepisy prawa oraz szczegółowo wyjaśnić – w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy – sposób, w jaki została ustalona kwota podlegająca wypłacie.

Osnowa decyzji administracyjnej musi być sformułowana w taki sposób, aby nie było wątpliwości, czego ona dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone⁷. Powyższe jest tym bardziej istotne, że w sytuacji, gdy występuje rozbieżność pomiędzy zawartym w decyzji rozstrzygnięciem, a jej uzasadnieniem, w każdym przypadku prymat należy przyznać treści rozstrzygnięcia⁸. Należy mieć jednocześnie na uwadze, iż nieprecyzyjne sformułowanie rozstrzygnięcia w decyzji administracyjnej może powodować jej niewykonalność, a w konsekwencji stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Zespół kontrolny stwierdził również nieprawidłowość w przedmiocie konstrukcji pouczenia decyzji przyznających prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do

⁶ por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 24.04.2018 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1351/16

⁷ por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 18.07.2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 327/19

⁸ por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 02.07.2018 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 873/18

zasiłku rodzinnego. OPS w Strzelcach Opolskich, powołując się na treść art. 107 § 4 k.p.a., odstąpił od uzasadniania decyzji, gdyż uwzględniły w pełni żądania strony, tj. przyznawały prawo do zasiłku rodzinnego we wnioskowanym zakresie, w prawidłowej wysokości oraz na pełen okres zasiłkowy przewidziany w zapisach ustawy. Jednakże w pouczeniach wydanych decyzji administracyjnych, przyznających prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, organ wskazywał stronie na możliwość wniesienia odwołania od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu, za pośrednictwem OPS w Strzelcach Opolskich, w terminie 14 dni od daty doręczenia stronie decyzji. Powyższa praktyka jest błędna, bowiem zgodnie z treścią art. 127 § 1a k.p.a. decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna. W świetle powyższego treść zawartego w decyzji administracyjnej pouczenia winna zostać zmodyfikowana zgodnie z treścią art. 107 § 1 pkt 9, tj. w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

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.

Stwierdzono, że większość spośród poddanych weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego zawierała braki w postaci niezakreślonych pól wyboru przez wnioskodawców w odniesieniu do poszczególnych dodatków do zasiłku rodzinnego. W przypadku wystąpienia owych sytuacji strony, składając wniosek, ograniczały się wyłącznie do wyszczególniania danych dziecka, na rzecz którego dodatek winien zostać ustanowiony. Ponadto, we wnioskach inicjujących wszczęcie postępowań zakończonych wydaniem decyzji nr OPS.ZR.5210.000110.10.2023 z dnia 23.10.2023 r., decyzji nr OPS.ZR.5210.000117.10.2023 z dnia 25.10.2023 r. oraz decyzji

nr OPS.ZR.5210.000010.08.2024 z dnia 16.08.2024 r. wnioskując o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego wnioskodawcy nie wypełniali dedykowanych części wniosków, zgodnie z zawartą instrukcją. Stwierdzone braki formalne odnosiły się kolejno, do części IV wniosku, wypełnianej w sytuacji wnioskowania o przyznanie dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania oraz w dwóch przypadkach, do części III, wypełnianej w sytuacji wnioskowania o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka. 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 OPS w Strzelcach Opolskich wzywał strony do uzupełnienia braków we wnioskach.

Powyższe uchybienia nie miały 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.

OPS w Strzelcach Opolskich, 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 trakcie kontroli stwierdzono, że akta postępowań nie zawierały metryk, które zgodnie z treścią art. 66a ust. 3 k.p.a. stanowią obowiązkową część akt spraw i powinny być na bieżąco aktualizowane. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r. poz. 250) jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw nie powstaje w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w § 2 tego rozporządzenia, to metrykę sporządza się w formie tabeli, odnotowując w niej poszczególne czynności w sprawie. Tabela ta, w myśl § 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia, może być wypełniana odręcznie lub w formie elektronicznej, a jej wydruk powinien być dołączony do akt sprawy po wykonaniu ostatniej czynności w sprawie lub w razie zaistnienia takiej potrzeby.

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.⁹

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w opisanym wyżej zakresie.

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

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.

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) formułowania pouczenia w decyzjach administracyjnych przyznających prawo do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego w sposób niezgodny z treścią art. 107 § 1 pkt 9 ustawy;
- 2) braku wydruku w sprawach metryk prowadzonych postępowań, zgodnie z wymogiem przewidzianym w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r. poz. 250);

⁹ por. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego w dniu 3 lutego 2011 r., w sprawie o sygn. akt GSK 41/10

- 3) błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji administracyjnych, wydanych z wykorzystaniem art. 5 ust. 3-3c ustawy;
- 4) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 5) 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 OPS w Strzelcach Opolskich 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 OPS w Strzelcach Opolskich 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) formułowanie pouczenia decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 5) prowadzenie metryk spraw w sposób zgodny z zapisami rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r. poz. 250);

- 6) formułowanie rozstrzygnięć decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
 - 7) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
 - 8) 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