



## WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 2 lutego 2023 r.

ZPS.I.431.32.2022.JK

**Pani  
Danuta Pawlik  
Kierownik Gminnego  
Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Cisku  
ul. Planetorza 52  
47-253 Cisek**

### Wystąpienie pokontrolne

#### I. Dane identyfikacyjne kontroli

**1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:**

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Cisku  
ul. Planetorza 52, 47-253 Cisek

**2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:**

art. 28. ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz.135), w związku z art. 20 ust. 1 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.) oraz w związku z art. 6 ust. 4 pkt 4 z uwzględnieniem art. 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

**3. Zakres kontroli:**

**1) przedmiot kontroli:** realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego<sup>1</sup>;

**2) okres objęty kontrolą:** od 1.11.2021 r. do dnia kontroli.

**4. Rodzaj kontroli:** problemowa.

**5. Tryb kontroli:** zwykły.

---

<sup>1</sup> Dalej nazywana „ustawą”.

**6. Termin kontroli:** 1, 5 i 7 grudnia 2022 r.

**7. Skład zespołu kontrolnego:**

- Jakub Krajewski – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Mariola Puda – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia 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 Cisku<sup>2</sup> w kontrolowanym zakresie.

W toku kontroli badano następujące zagadnienia:

- prawidłowość upoważniania pracowników jednostki kontrowanej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- prawidłowość postępowania jednostki kontrolowanej w zakresie obowiązku utworzenia komórki organizacyjnej do realizacji świadczeń rodzinnych oraz realizacji zadań bez wpływu na wykonywanie zadań pomocy społecznej;
- zasadność przyznawania i odmowy przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego pod względem zgodności z obowiązującym prawem;
- sposób i tryb postępowania w zakresie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- terminowość ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

**Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:**

- błędnego oznaczania organu właściwego we wnioskach o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- nierzetelnej weryfikacji przyjmowanych wniosków, które zawierały błędy;

---

<sup>2</sup> Dalej nazywany „GOPS w Cisku”.

- błędu w uzasadnieniach polegającego na odznaczaniu jednostek redakcyjnych aktu prawnego bez wskazania ustawy, z której pochodzą;
- niewypełnienia przez organ wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. obowiązku informowania stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

**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 rodzinnych wnioskodawcom.

**Ustalenia kontroli.**

Z danych przekazanych przez Kierownika GOPS w Cisku wynika, że w okresie od dnia 1.11.2021 r. do dnia 1.12.2022 r. wydano **66** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych, z tego **53** decyzje przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, **2** decyzje orzekające o nienależnie pobranych świadczeniach oraz **11** decyzji odmownych.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **23** postępowań, w tym:

- **10** spraw (18,87%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **11** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji o odmowie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **2** sprawy (100%) zakończone wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach.

Do Wojewody Opolskiego przekazano **27** spraw w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

Na dzień kontroli w GOPS w Cisku nie odnotowano sytuacji, w której w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami lub osoby pobierającej ten zasiłek uzyskano by informację o marnotrawieniu tych środków, co powodowałoby konieczność zmiany formy świadczenia z pieniężnej na rzeczową. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił również przypadek zmiany decyzji przyznającej zasiłek rodzinny.

Dokumentację objętą kontrolą sprawdzono pod względem zasadności przyznania prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, a także odmowy lub weryfikacji tego prawa oraz sposobu i trybu postępowania w zakresie ustalania prawa do tych świadczeń oraz terminowości ich wypłacania.

W poddanych kontroli sprawach nie wystąpił przypadek:

- umieszczenia członka rodziny w pieczy zastępczej lub w 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 obojga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e) ustawy.

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

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy organ właściwy może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych, a także do wydawania w tych sprawach decyzji.

Wójt Gminy Cisek na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy upoważnił w dniu 1.08.2012 r. Kierownika GOPS w Cisku do prowadzenia postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych oraz do wydawania decyzji w tych sprawach.

Ponadto Wójt Gminy Cisek upoważnił na podstawie art. 20 ust. 3 w zw. z art. 3 pkt 11 ustawy jednego pracownika GOPS w Cisku, nie będącego pracownikiem socjalnym do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych

w sprawach świadczeń rodzinnych oraz dwóch pracowników niebędących pracownikami socjalnymi do prowadzenia postępowań z zakresu świadczeń rodzinnych (upoważnienia z 20.06.2018 r., z 8.03.2021 r. oraz z 8.12.2022 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**

Jak wynika z § 4 Zarządzenia nr 1/2006 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Cisku z dnia 2.01.2006 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego OPS w Cisku (z uwzględnieniem zmian wynikających z zarządzeń Kierownika GOPS w Cisku nr 2/2013 z dnia 12.06.2013 r. oraz nr 2/2016 z dnia 1.04.2016 r.) realizacja zadań wynikających z ustawy stanowi zadanie inspektora do spraw administracyjnych i świadczeń rodzinnych oraz referenta do spraw świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego. Zgodnie z pisemnym oświadczeniem Kierownika GOPS w Cisku z dnia 1.12.2022 r. w GOPS w Cisku zatrudnionych jest trzech pracowników socjalnych, jednak żaden z nich nie realizuje zadań związanych z ustawą o świadczeniach rodzinnych.

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

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

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

W 5 weryfikowanych wnioskach o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego stwierdzono uchybienie polegające na wskazaniu jako organu właściwego GOPS w Cisku. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy, którym zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 11 ustawy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta

właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. Tym samym jako organ właściwy we wniosku powinien zostać wskazany Wójt Gminy Cisek.

W trakcie kontroli stwierdzono, że wszystkie wydane w kontrolowanym okresie decyzje zawierały prawidłowe oznaczenie organu właściwego tj. Wójta Gminy Cisek.

Ustalono, że we wszystkich kontrolowanych przypadkach zasiłek rodzinny został przyznany osobom, które spełniały warunki określone w art. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 6 ust. 1, 1a i 1b ustawy w prawidłowej wysokości, stosownie do wieku dziecka, tj. zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1–3 ustawy.

Ustalając prawo do zasiłku rodzinnego, organ działał zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, czyli gdy dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 674,00 zł lub w przypadku, gdy członkiem rodziny było dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności - 764,00 zł.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach organ I instancji 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 rodzinnych a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny, co jest zgodne z art. 5 ust. 3-3c ustawy.

W sytuacji utraty dochodu przez członka rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku, ustalając ich dochód, organ nie uwzględniał dochodu utraconego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4 ustawy.

W przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny po roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy dochód ustalano na podstawie dochodu członka rodziny, powiększonego o kwotę osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten był uzyskiwany w okresie, na który ustalane było prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego, co jest zgodne z art. 5 ust. 4b ustawy.

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

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego (**4** wnioski), dokonywano obliczeń zgodnie z przepisami art. 5 ust. 8 ustawy, tj. przyjmując, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), w oparciu o obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 września 2021 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2020 r. (M.P. z 2021 r. poz. 877).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **1** przypadek przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobie, której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia na rzecz tego dziecka od jego rodzica świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.

W **1** z poddanych kontroli przypadków przyznano dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. W postępowaniu dodatek został przyznany jednorazowo matce dziecka w wieku do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, w wysokości 1.000,00 zł, co jest zgodne z treścią art. 9 ust. 1 - 3 ustawy. W aktach spraw, stosownie do art. 9 ust. 6 i 7 ustawy, znajdowało się 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 przyznawał rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko, ponieważ drugi z rodziców jest nieznany lub drugi rodzic nie żyje, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. W kontrolowanych przypadkach został przyznany dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W 3 spośród poddanych kontroli postępowaniach, dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej był przyznawany zgodnie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy, tj. rodzicowi na trzecie i następne dziecko, w wysokości 95,00 zł miesięcznie.

W żadnym z poddanych kontroli przypadków nie przyznano dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (8 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 (4 przypadki). Organ każdorazowo przyznał dodatek w wysokości 69,00 zł miesięcznie.

We wszystkich poddanych kontroli przypadkach dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania był przyznany na okres 10 miesięcy w roku, w okresie pobierania nauki od września do czerwca następnego roku kalendarzowego, co jest zgodne z art. 15 ust. 2 ustawy.

W 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 i obliczone w toku postępowania.

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

Decyzje 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 przepisy ustawy, k.p.a., Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie



świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1466) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz. U. z 2021 r. poz. 1481), w niektórych przypadkach bez wyszczególnienia ustępów, paragrafów lub punktów artykułu. Praktyka taka jest błędna, ponieważ podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w danej sprawie przepisów zarówno prawa formalnego i materialnego wraz z powołaniem 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 w danej sprawie zastosowanie narusza ten wymóg.

Jak stanowi art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. jednym z elementów składowych decyzji administracyjnej jest powołanie jej podstawy prawnej. Powołanie podstawy prawnej to przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie. Organ I instancji wprawdzie przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie, niemniej nie przywoływał przepisów mających zastosowanie w sprawie dokładnie i prawidłowo - nie we wszystkich przywołanych przepisach organ wskazywał konkretne jednostki redakcyjne mające zastosowanie w sprawie. Za nieprawidłowe uznaje się także powołanie w decyzji administracyjnej jedynie tytułu rozporządzenia, bez wskazania określonego jej przepisu, bowiem nie może to być uznane za określenie podstawy prawnej podjętej decyzji.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, tj. ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów zarówno prawa formalnego, jak i materialnego oraz z powołaniem źródeł jego publikacji (m. in.: wyroki NSA z 8 kwietnia 1999 r., III SA 8192/98, z dnia 10 października 2007 r., sygn. II GSK 177/07). Jeżeli przepis, który stanowi podstawę prawną decyzji jest podzielony na wewnętrzne jednostki redakcyjne (ustępy, punkty lub paragrafy albo innego rodzaju jednostki redakcyjne), to konieczne jest wskazanie w decyzji odpowiedniej jednostki redakcyjnej tego przepisu (por. też drugą wyroku NSA z 24 kwietnia 1983 r., II SA 20/83, ONSA 1983/1, poz. 36). Nie jest wymagane przez komentowany przepis przytoczenie w decyzji wszystkich przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę do

wydania decyzji. Te przepisy, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne, nie wymagają przytoczenia (teza trzecia wyroku NSA z 8 maja 1997 r., I SA/Gd 10/96 oraz wyrok NSA z 2 czerwca 1998 r.). Należy mieć również na uwadze, że wydanie decyzji administracyjnej bez wskazania podstawy prawnej jej wydania nie może być utożsamiane z wydaniem decyzji bez podstawy prawnej. Wydanie aktu administracyjnego bez podstawy prawnej nie zachodzi bowiem, gdy w decyzji nie powołano podstawy prawnej albo powołano ją błędnie, gdyż istotne jest rzeczywiste istnienie tej podstawy.

We wszystkich poddanych kontroli sprawach zakończonych wydaniem decyzji organ sporządził uzasadnienia. W przypadku decyzji odmownych oraz decyzji wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 3-3c ustawy, uzasadnienia zostały sporządzone rzetelnie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a. Natomiast w przypadku decyzji pozytywnych, w pełni zgodnych z żądaniem strony, część sporządzonych uzasadnień nie spełnia wymogów określonych w wskazanym wyżej przepisie, 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 części z kontrolowanych decyzji organ nie wskazał 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. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 2021 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt I GSK 503/21 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. W budzących zastrzeżenia uzasadnieniach decyzji organ wskazywał kwotę dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie, która została ustalona „na podstawie pozyskanych zaświadczeń i oświadczeń dokumentujących sytuację dochodową”, co nie czyni zadość wymaganiom określonym w art. 107 § 3 k.p.a.

We wszystkich uzasadnieniach kontrolowanych decyzji stwierdzono błąd polegający na wskazywaniu jednostek redakcyjnych przepisów bez odznaczenia ustawy, z której one pochodzą.

Nierzetelnie sporządzone uzasadnienie decyzji skutkuje tym, że nie jest ono zrozumiałe dla strony i nie wie co kierowało organem, który podjął rozstrzygnięcie określonej treści. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać co najmniej wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt I OSK 1351/16 podkreślił, że do naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. dochodzi wtedy, gdy uzasadnienie decyzji nie zawiera wszystkich elementów, wymienionych w tym przepisie albo gdy mimo formalnej poprawności jego treść - ze względu np. na ogólnikowość stwierdzeń i argumentów - nie pozwala na skontrolowanie poprawności rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym czyni w stopniu istotnie wątpliwym poprawność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie.

Obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania, określonej w art. 11 k.p.a. Stosownie do tej zasady, organ administracji publicznej obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności podjętego rozstrzygnięcia jest właśnie uzasadnienie. Natomiast zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominie milczeniem niektóre aspekty sprawy lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla danej sprawy. Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada przekonywania jest bardzo silnie związana z zawartą w art. 8 k.p.a. zasadą ogólną pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Prawidłowe uzasadnienie decyzji administracyjnej ma więc nie tylko znaczenie prawne, lecz także wychowawcze, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów państwa, w tym przypadku – do organów administracji publicznej. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśniać tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Z tego względu, w przypadku

gdy rozstrzygnięcie decyzji pozostaje w sprzeczności z treścią uzasadnienia, w związku z zasadą ogólną wynikającą z art. 8 k.p.a. to mamy do czynienia z naruszeniem art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

**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 postępowanie w sprawie przyznania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego zostało wszczęte przez organ na wniosek strony.

Część z weryfikowanych wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego nie została wypełniona w sposób prawidłowy:

- w sprawach zakończonych wydaniem decyzji nr GOPS.5210.62.2021, nr GOPS.5210.75.2021, nr GOPS.5210.80.2021, nr GOPS.5210.81.2021, nr GOPS.5210.6.2022, nr GOPS.5210.13.2022, nr GOPS.5210.25.2022, nr GOPS.5210.26.2022, nr GOPS.5210.27.2022 nr GOPS.5210.31.2022, nr GOPS.5210.33.2022, nr GOPS.5210.33.2022 oraz nr GOPS.5210.34.2022 we wniosku nie wskazano załączonych dokumentów pomimo faktu, że wniosek został złożony razem z załącznikami;
- w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr GOPS.5210.75.2021 we wniosku nie odznaczono organu właściwego w sprawie oraz błędnie odznaczono okres zasiłkowy, na który ma zostać przyznane świadczenie (2020/2021 zamiast 2021/2022);
- w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr GOPS.5210.62.2021 w punkcie 4 wniosku nie zaznaczono organu, w którym wnioskodawca opłaca składki na ubezpieczenie zdrowotne bądź pola „brak” w sytuacji, gdy składki na ubezpieczenie zdrowotne nie są odprowadzane do żadnego organu.

W pozostałych przypadkach poddana kontroli dokumentacja zawierała zgodnie z wymogami art. 23 ust. 3 ustawy, prawidłowo wypełniony wniosek, zawierający 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.

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

W poddanych kontroli sprawach wystąpiły 4 przypadki 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.

Z akt kontrolowanych postępowań wynika, że organ nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a. Zgodnie z brzmieniem tego 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. Obowiązek ten jest ściśle związany z wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadą informowania strony, która obliuguje organy administracji publicznej 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. Zgodnie z najnowszym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, obowiązek udzielania stronie informacji obciąża organ z urzędu. Bierność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa, które w przypadku, gdy mogło mieć wpływ na wynik sprawy, stanowi wystarczającą podstawę do uchylenia decyzji administracyjnej podjętej w takich warunkach (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8.12.2021 r., sygn. akt I GSK 1027/21, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.10.2021 r., I GSK 495/21, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.10.2021 r., I GSK 412/21).

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

**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) powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.;
- 2) nieprawidłowego oznaczania organu właściwego do prowadzenia postępowania w zakresie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego we wnioskach o przyznanie tych świadczeń, co narusza art. 20 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 11 ustawy;
- 3) nierzetelnej weryfikacji wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 4) nierzetelnego sporządzania uzasadnień decyzji poprzez odznaczanie jednostek redakcyjnych aktów prawnych bez wskazania ustawy, z której pochodzą.

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

- 1) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 2) niewypełniania przez organ obowiązku informowania stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co narusza art. 79a § 1 k.p.a.

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

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika GOPS 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. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej**

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami 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 Cisku nad zadaniami realizowanymi przez pracowników ośrodka;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) rzetelne prowadzenie postępowań w przedmiocie ustalania prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego oraz akt tych spraw.

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**

**Mieczysław Wojtaszek**

**Dyrektor**

**Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej**