



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 11 sierpnia 2023 r.

ZPS.I.431.20.2023.MP

Pani
Urszula Chudobowicz
Kierownik Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Skoroszycach
ul. Powstańców Śl. 17
48 - 320 Skoroszyce

Wystąpienie pokontrolne

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoroszycach
ul. Powstańców Śl. 17, 48-320 Skoroszyce

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), 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 2023 r. poz. 390 ze zm.) oraz 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 rodzinnych¹ w zakresie przyznawania zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego;
- 2) **okres objęty kontrolą:** od 1 lipca 2022 r. do dnia kontroli.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

5. Tryb kontroli: zwykły.

¹ Dalej nazywana „ustawą”.

6. **Termin kontroli:** 25 i 26 kwietnia 2023 r.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- Mariola Puda – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- Jakub Krajewski – 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 Skoroszycach² w kontrolowanym zakresie.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych na terenie jednostki, nieobecny był Kierownik Ośrodka, a wszelkich niezbędnych informacji udzielał pracownik Ośrodka - referent ds. świadczeń rodzinnych, wychowawczych i funduszu alimentacyjnego.

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 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.

² Dalej nazywany „Ośrodkiem”.

Zastrzeżenia kontrolerów dotyczyły:

- nie powoływania w podstawach prawnych decyzji zastosowanych przepisów, a także powoływania przepisów bez wskazania paragrafów, ustępów lub punktów głównych jednostek redakcyjnych aktów prawnych, a w jednostkowych przypadkach przepisów, które nie znalazły zastosowania w danej sprawie, co narusza art. 107 § 1 ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) – nazywany dalej k.p.a.;
- uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- błędnego formułowania rozstrzygnięć decyzji wydanych na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 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, braku nieprawidłowości w wykonywaniu zadań pomocy społecznej oraz nienaruszaniu norm zatrudnienia pracowników socjalnych określonych w przepisach o pomocy społecznej;
- terminowości ustalania prawa oraz wypłacania należnych zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłków rodzinnych wnioskodawcom.

Ustalenia kontroli.

Z danych przekazanych przez Kierownika Ośrodka wynika, że w okresie od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 11 kwietnia 2023 r. wydano **98** decyzji administracyjnych w zakresie zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłku rodzinnego, z tego **91** decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami i **7** decyzji odmawiających prawa do zasiłku rodzinnego. Nie wydano decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach.

W trakcie kontroli weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **28** postępowań, w tym:

- **19** spraw (20,88%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami;
- **7** spraw (100%) zakończonych wydaniem decyzji odmawiającej prawa do zasiłku rodzinnego;
- **2** wnioski pozostawione bez rozpatrzenia (100%).

Do Wojewody Opolskiego przekazano **2** sprawy w celu ustalenia, czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

Na dzień kontroli 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.

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:

- pozostawania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;
- 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 naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e) ustawy;
- ustalania dochód z gospodarstwa rolnego zgodnie z przepisami art. 5 ust. 8 ustawy;
- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka na mocy art. 9 ust. 1 - 3 ustawy;
- przyznania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego zgodnie z art. 10 ust. 1-6 ustawy;
- przyznania dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania, na częściowe pokrycie wydatków związanych z zamieszkaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy.

1. Prawidłowość upoważniania 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.

W ramach realizacji zadań wynikających z ustawy, na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy, Wójt Gminy Skoroszyce Zarządzeniem nr 194/2020 z dnia 1 października 2020 r. upoważnił Kierownika Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych oraz do wydawania decyzji w tych sprawach. Ponadto Wójt Gminy Skoroszyce upoważnił dwóch innych pracowników Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących świadczeń rodzinnych z wyłączeniem możliwości wydawania decyzji w tych 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 ze „Strukturą organizacyjną Ośrodka”, która została określona w rozdziale II Zarządzenia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skoroszycach nr 01/2016 w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skoroszycach z dnia 4 stycznia 2016 r. oraz z przekazaną przez Kierownika dokumentacją, realizacja zadań wynikających z ustawy została powierzona Kierownikowi Ośrodka. Zostały stworzone również odrębne stanowiska ds. świadczeń rodzinny i funduszu alimentacyjnego, które zostały powierzone dwóm pracownikom Ośrodka.

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.

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.

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

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.

W poddanych kontroli sprawach wystąpił 1 przypadek, w którym dochód rodziny przekroczył kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, organ ustalał więc, 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 (**5** przypadków) 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 (**2** przypadki).

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 dochód obliczano 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).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **3** przypadki przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobie, której prawo do świadczeń rodzinnych w stosunku do danego dziecka uzależnione jest od ustalenia świadczenia alimentacyjnego na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd na rzecz tego dziecka.

Weryfikacji poddano **2** przypadki przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianych przypadkach przedmiotowy dodatek 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, każdorazowo przyznawano dodatek w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W **5** spośród poddanych kontroli postępowań, przyznawany był dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej zgodnie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy, tj. rodzicowi na trzecie i następne dziecko, w wysokości 95,00 zł miesięcznie.

Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego przyznano rodzicom na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dzieci do ukończenia 16 roku życia (**3** przypadki), ponieważ legitymowały się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy. W kontrolowanych przypadkach organ przyznawał dodatek w wysokości odpowiednio 90,00 zł miesięcznie na dziecko w wieku do 5 roku życia lub 110,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 roku życia, co jest zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy.

Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (**16** przypadków) organ przyznawał jednorazowo w wysokości 100,00 zł na dziecko, w związku z rozpoczęciem roku szkolnego albo rocznego przygotowania przedszkolnego, na wniosek rodzica, złożony do dnia zakończenia okresu zasiłkowego, w którym rozpoczęto rok szkolny albo roczne przygotowanie przedszkolne, co jest zgodne z art. 14 ust. 1-4 ustawy.

Dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki poza miejscem zamieszkania organ przyznawał rodzicowi dziecka w związku z dojazdem z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły, w przypadku dojazdu do szkoły ponadpodstawowej, a także szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki w zakresie odpowiadającym nauce w szkole ponadpodstawowej, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy (**9** przypadków). 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.

Zarówno decyzje przyznające, jak i odmawiające prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego 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) – bez wyszczególnienia ustępów, paragrafów lub punktów artykułu. Praktyka taka jest błędna. W orzecznictwie sądowno-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. tezę 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.).

Organ I instancji nie we wszystkich decyzjach dokładnie i prawidłowo przywoływał przepisy, na podstawie których podejmował rozstrzygnięcie w sprawie. Decyzją nr GOPS.ZR.5210.62.2022.BK z dnia 25 listopada 2022 r. przyznano stronie dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego na pełny okres zasiłkowy, w oparciu o orzeczenie o niepełnosprawność, którego ważność upłynęła 31 października 2022 r. W sprawie zastosowanie znalazł art. 15h ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji

kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 374), jednak zarówno w podstawie prawnej, jak i w uzasadnieniu decyzji nie przywołano przedmiotowej ustawy.

Należy mieć jednak 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, 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 uzasadnieniach decyzji przyznających zasiłek rodzinny lub zasiłek rodzinny wraz z dodatkami organ wskazuje przepisy które znalazły zastosowanie w sprawie oraz wysokość ustalonego dochodu (bez wskazania dowodów na których się oparł) a następnie, powołując się na art. 107 § 4 k.p.a. odstępuje od „szczegółowego uzasadnienia decyzji”. Taką praktykę należy uznać za błędną, gdyż w każdym przypadku, gdy organ sporządza uzasadnienie decyzji, powinno ono spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a. W przypadku, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, organ ma możliwość albo sporządzić uzasadnienie spełniające wymogi wymienione w wskazanym wyżej przepisie albo na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. odstąpić od uzasadnienia decyzji. Brak jest podstaw do wybiórczego stosowania części obydwu regulacji poprzez sporządzanie uzasadnień lakonicznych, które nie zawierają obligatoryjnych elementów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

W decyzjach odmawiających prawa do zasiłku rodzinnego uzasadnienia prawne były wyczerpujące i nie budziły zastrzeżeń. Organ szczegółowo wyjaśniał stronom, dlaczego w realiach postępowań zainicjowanych ich wnioskami nie mogła znaleźć zastosowania zasada „złotówka za złotówkę” określona art. 5 ust. 3-3c ustawy. Jednak uzasadnienia faktyczne decyzji odmownych były niedoprecyzowane, a organ nie wskazywał wszystkich dowodów, na których się oparł przy ustalaniu stanu faktycznego poszczególnych spraw. 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. zasadzie 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. Zgodnie z zasadą ujętą w przytoczonym powyżej art. 8 k.p.a., w decyzji nr GOPS.ZR.5210.93.2023.BK, która została wydana w dniu 3 marca 2023 r. organ powinien pouczyć w uzasadnieniu stronę, dlaczego zawieszenie działalności gospodarczej nie zostało potraktowane jako utrata dochodu, jak również przytoczyć przepisy prawa, z których to wynika.

Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominię milczeniem niektóre aspekty sprawy lub nie odniesie się do okoliczności istotnych dla jej rozstrzygnięcia. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy.

Zastrzeżenia budzi również rozstrzygnięcie decyzji wydanej na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy. W rozstrzygnięciu decyzji nr GOPS.ZR.ZK.5210.25.2022.BK z dnia 27 października 2022 r. organ wskazuje zasiłki rodzinne na poszczególne dzieci oraz wszystkie należne stronie dodatki w wysokości już pomniejszonej wynikającej z zastosowania zasady „złotówka za złotówkę”, co jest błędem wynikającym z faktu, że ustawa nie dopuszcza przyznania świadczeń rodzinnych wraz z dodatkami w wysokościach innych niż wskazanych w ustawie, natomiast winien wskazać łączną kwotę należnych świadczeń ustalonych zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”. Zgodnie z art. 5 ust. 3a *w przypadku przekroczenia kwoty uprawniającej daną rodzinę do zasiłku rodzinnego, o której mowa w ust. 3, zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego przysługują w wysokości różnicy między łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami, o której mowa w ust. 3, a kwotą, o którą został przekroczony dochód rodziny.* 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 – jakie dodatki do zasiłku rodzinnego przysługują stronie i jak została ustalona kwota podlegająca wypłacie.

Rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych, immanentnych składników decyzji (postanowienia) i nie jest możliwe jego zastąpienie uzasadnieniem decyzji. Wynika to z władczego charakteru aktu administracyjnego, który kształtuje prawa i obowiązki strony i musi w związku z tym być jednoznaczny i precyzyjny. Obowiązek taki wynika z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady praworządności (art. 6 k.p.a.), jak i zasady pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Konieczność szczegółowego sformułowania sentencji decyzji ma niebagatelne znaczenie dla strony postępowania. Jeśli bowiem decyzja rozstrzyga sprawę zainicjowaną np. wnioskiem strony, to strona ta musi mieć pewność tego, czy i w jakim zakresie skarżyć ewentualnie rozstrzygnięcie organu, a w jakim zakresie zarzucać ewentualnie organowi bezczynność. W związku z tym musi w sposób jak najdokładniejszy określać przedmiot sprawy którego dotyczy.

Rozstrzygnięcie będące treścią decyzji winno być tak sformułowane, aby wynikało z niego w sposób nie budzący wątpliwości, jakie uprawnienia zostały przyznane lub jakie obowiązki zostały na stronę nałożone. Tylko bowiem spełnienie powyższej przesłanki może zostać potraktowane jako należyte zrealizowanie przez organ (podmiot wydający decyzję) normy art. 8 k.p.a. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2017 r. II SA/Wa 178/17). Należy mieć również na uwadze, że nieprecyzyjne sformułowanie rozstrzygnięcia w decyzji może powodować jej niewykonalność, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.

Ponadto, w zawartym w decyzji pouczeniu Organ zamieszcza informację „dodatkową”, w której strona jest informowana o możliwości sprawdzenia swojego stanu zdrowia na rządowej stronie internetowej, należy wskazać iż brak jest podstaw prawnych do umieszczania w pouczeniu takich informacji.

Wobec powyższego wnosi się zastrzeżenia w wskazanym 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. W znacznej części skontrolowanych wniosków o ustalanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, w części, w której należy wskazać organ właściwy prowadzący postępowanie wskazywano Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoroszycach, a w dwóch przypadkach widniała pieczęć Ośrodka. Powyższe stanowi naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy. Definicję organu właściwego zawiera art. 3 pkt 11 ustawy, oznacza to wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne. Niemniej, przedmiotowe uchybienie nie ma wpływu zarówno na ważność wniosków złożonych przez wnioskodawców, jak i na ważność decyzji wydanych w postępowaniach zainicjowanych tymi wnioskami.

W pozostałym zakresie 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: „Jestem 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. Niemniej, przedłożona dokumentacja zawierała jedynie wydruki informacji pobranych z baz Ministerstwa Finansów, ZUS i Urzędu Skarbowego. W trakcie kontroli pracownik Ośrodka wyjaśnił, że weryfikacja danych dot. PESEL, pobierania świadczeń w innych jednostkach oraz uprawnień do świadczeń opieki zdrowotnej są weryfikowane w systemie informatycznym, jednak z uwagi na oszczędności nie są drukowane, co potwierdza Kierownik Ośrodka w złożonym pisemnie oświadczeniu z dnia 4 maja 2023 r. Okoliczność ta znajduje potwierdzenie również w metrykach spraw, gdzie wykazywane były daty podejmowanych czynności.

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.

Dokumentacja spraw zakończonych wydaniem decyzji odmownych, decyzji wydanych w oparciu o art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. przekroczenia kryterium dochodowego, a także w sprawach, w których złożone wnioski, na podstawie art. 24a ustawy pozostawiono bez rozpatrzenia zawierała kierowane do stron pisma o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i możliwości zgłoszenia żądań na podstawie art. 79a w zw. z art. 10 k.p.a.

Wobec powyższego nie wnosi się zastrzeżeń w opisanym wyżej zakresie.

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

Co do zasady ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego oraz wypłata należnych świadczeń osobie uprawnionej dokonywana była po doręczeniu decyzji przyznającej prawo do tego świadczenia, z uwzględnieniem terminów wynikających z art. 26 ust. 1, 3 – 5 ustawy. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych zweryfikowano listę wypłacanych świadczeń i ich terminowość nie budzi zastrzeżeń.

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:

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) nie powołania w podstawie prawnej decyzji przepisu który znalazł zastosowanie w sprawie, co narusza art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. – jeden przypadek.

Nieprawidłowości dotyczące:

- 1) uzasadniania decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.;
- 2) błędnego sformułowania rozstrzygnięcia decyzji wydanej na podstawie art. 5 ust. 3-3c ustawy, co narusza art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. – jeden przypadek.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

- 1) niedostatecznym nadzorem Kierownika Ośrodka 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 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 Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skoroszycach nad realizowanymi zadaniami;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z 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

Beata Jabłońska

Zastępca Dyrektora

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej