



WOJEWODA OPOLSKI

PSiZ.I.431.33.2020.MPR

Opole, dnia 24 lipca 2020 r.

**Pani
Małgorzata Preś
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. Wojska Polskiego 12
46-325 Rudniki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rudnikach
ul. Wojska Polskiego 12, 46-325 Rudniki.

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 2019 r., poz. 1464),
- art. 20 ust. 1 oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.),
- 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:

- a) **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,
- b) **okres objęty kontrolą:** od 01.11.2019 r. do dnia kontroli, tj. 18.06.2020 r.

4. Rodzaj kontroli: problemowa.

5. Tryb kontroli: zwykły.

6. Termin kontroli: 18 – 19 czerwca 2020 r.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- **Mirosław Próchniak** – starszy inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – przewodniczący zespołu;
- **Dawid Gurbierz** – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej i Zdrowia Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

8. Kierownik jednostki kontrolowanej:

Małgorzata Preś – Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudnikach.

9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej, pod poz. nr 2.

II. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

W wyniku kontroli **pozytywnie z nieprawidłowościami** ocenia się działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudnikach w kontrolowanym zakresie¹.

Ustalenia kontroli.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Rudnikach, w okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 01.11.2019 r. do dnia 18.06.2020 r. złożono **268** wniosków i wydano **303** decyzje administracyjne (z tego **247** decyzji przyznających zasiłek lub zasiłek wraz z dodatkami, **20** decyzji odmownych, **15** decyzji zmieniających, **14** decyzji uchylających, **7** decyzji orzekających o nienależnie pobranych świadczeniach oraz **1** decyzję o umorzeniu postępowania) w sprawach dotyczących ustalenia prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego. Nie wydano natomiast żadnej decyzji w zakresie uznania wypłaconego zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami za świadczenie nienależnie pobrane. Do Wojewody Opolskiego przekazano w sumie **25** spraw w celu ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

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

W okresie objętym kontrolą, w GOPS nie odnotowano przypadku pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, o którym mowa w art. 24a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych².

Na dzień kontroli w GOPS 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 trakcie kontroli, weryfikacji poddano losowo wybraną dokumentację **56** postępowań w tym:

- **31** spraw (12,56%) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- **10** spraw (50%) zakończonych wydaniem decyzji o odmowie przyznania prawa do zasiłku rodzinnego lub zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- **3** sprawy (21,43%) zakończone wydaniem decyzji uchylającej,
- **5** spraw (33,33%) zakończonych wydaniem decyzji zmieniającej,
- **6** spraw (85,71%) zakończonych wydaniem decyzji orzekającej o nienależnie pobranych świadczeniach,
- **1** sprawę (100%) zakończoną wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

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:

- 1) uzyskania dochodu przez członka rodziny w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, o którym mowa w art. 5 ust. 4a ustawy;
- 2) umieszczenia członka rodziny w pieczy zastępczej lub w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, o którym mowa w art. 5 ust. 7 ustawy;
- 3) pozostawiania dziecka pod opieką opiekuna prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 11 ustawy;

¹ Zgodnie z punktem IV. ust. 6) ppkt 1) Programu kontroli.

² Nazywanej dalej „ustawą”.

- 4) pozostawiania dziecka pod opieką naprzemienną obydwójga rodziców rozwiedzionych, żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu, o którym mowa w art. 7 pkt 5 lit. e) ustawy;
- 5) przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka, ponieważ drugi z rodziców nie żyje, o którym mowa w art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy;
- 6) podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w związku z zamieszkiwaniem w miejscowości, w której znajduje się siedziba szkoły ponadpodstawowej lub szkoły artystycznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki, a także szkoły podstawowej w przypadku dziecka lub osoby uczącej się, legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- 7) złożenia wniosku drogą elektroniczną, o którym mowa w art. 23 ust. 3a ustawy.

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

W ramach realizacji zadania wynikającego z ustawy, do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych Wójt Gminy Rudniki w dniu 10.07.2018 r. upoważnił na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy Kierownika GOPS. Ponadto Wójt upoważnił na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie świadczeń rodzinnych dwóch pracowników GOPS, w tym jednego będącego pracownikiem socjalnym (upoważnienia z 02.05.2007 r. oraz 30.01.2019 r.). Wójt upoważnił również na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy dwóch pracowników GOPS do prowadzenia postępowań w zakresie świadczeń rodzinnych (upoważnienia z 19.04.2019 r. oraz 18.02.2020 r.).

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 treści § 10 oraz § 11 Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudnikach³, realizacja zadań wynikających z ustawy stanowi zadanie inspektora do spraw świadczeń wychowawczych i świadczeń rodzinnych oraz referenta.

Ze zgromadzonej dokumentacji kontrolnej wynika że jeden z zatrudnionych w GOPS pracowników socjalnych (posiadający stosowne upoważnienie) podpisał z upoważnienia Wójta **9** spośród skontrolowanych decyzji administracyjnych. W związku z tym, iż jest on osobą wyznaczoną do zastępowania Kierownika GOPS podczas jego nieobecności⁴, nie wnosi się zastrzeżeń w przedmiotowym zakresie. Jednakże w toku kontroli stwierdzono **4** przypadki dokonywania przez ww. pracownika socjalnego weryfikacji danych zawartych we wniosku, co stanowiło realizację obowiązku wynikającego z art. 23b ust. 1 ustawy. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika ponadto, że pozostali zatrudnieni w GOPS pracownicy socjalni nie realizują zadań związanych z ustawą o świadczeniach rodzinnych.

W ocenie kontrolujących powyższa sytuacja stanowi naruszenie 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.*

³ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr GOPS.021.11.2019 Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudnikach z dn. 16.08.2019 r.

⁴ Zostało to określone w pkt 20 zakresu czynności pracownika socjalnego.

W związku z tym, iż z dokumentacji kontroli wynika, że Kierownik GOPS podjął działania mające na celu zapewnienie stosownej obsady kadrowej w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy, zostało to uznane za uchybienie.

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

Ustalono, że we wszystkich przypadkach, zasiłek rodzinny został przyznany osobom, które spełniały warunki określone w art. 1 ustawy, w związku 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.

W przypadku ustalania prawa do zasiłku rodzinnego organ, przyznawał takie prawo, gdy spełniony został warunek wynikający z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, tj. gdy dochód w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekraczał 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 **10** razy wystąpił przypadek, o którym mowa w art. 5 ust. 3-3c. Organ w każdym z nich, gdy dochód rodziny przekraczał kwotę, o której mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy 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 (**18** wniosków) ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego, obliczono dochód, 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 2017 r. poz. 1892 ze zm.).

W poddanej kontroli dokumentacji stwierdzono **5** przypadków przyznania prawa do zasiłku rodzinnego osobom, których 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 każdym przypadku w aktach sprawy znajdował się stosowny tytuł wykonawczy.

W **1** z przedmiotowych przypadków (decyzja z 29.10.2019 r. znak ZR.520.192.2019.DG) w aktach sprawy nie znajdował się stosowny tytuł wykonawczy. W toku kontroli ustalono, że wnioskodawczyni wraz z wnioskiem złożyła oświadczenie o innych dochodach niepodlegających opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych uzyskanych w 2018 roku, w tym dochodzie uzyskanym z tytułu zasądzonych alimentów. Podana w przedmiotowym oświadczeniu kwota otrzymanych alimentów zgodna jest wysokością miesięcznych alimentów zasądzonych wyrokiem sądu. Mając powyższe na uwadze Wójt, jako organ właściwy ocenił, iż w przedmiotowym przypadku spełniony został przez ojca obowiązek – nałożony na niego wyrokiem sądu – łożenia na rzecz dziecka środków pieniężnych w wysokości adekwatnej

(w ocenie sądu) do potrzeb dziecka oraz jego możliwości finansowych. Jeśli więc po uwzględnieniu tego dochodu dochód rodziny wnioskodawczyni w przeliczeniu na osobę nie przekroczył kwoty kryterium dochodowego, tj. 674 zł organ postanowił nie realizować dyspozycji art. 24a ust. 4 ustawy, zgodnie, z którym podmiot realizujący świadczenia rodzinne przyjmuje wniosek i wyznacza termin 3 miesięcy na dostarczenie tytułu wykonawczego, tylko przyznać stronie prawo do zasiłku rodzinnego. Działanie takie nie zostało uznane w ocenie kontrolujących za nieprawidłowość, ponieważ decyzje w indywidualnych sprawach – w granicach posiadanych kompetencji – podejmują organy właściwe, na podstawie dołączonych przez stronę do wniosku dokumentów oraz innych dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczenia. Stosownie do treści art. 20 ust. 1 ustawy zadania z zakresu świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy (tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie rodzinne lub otrzymującej świadczenie rodzinne – art. 3 pkt 11 ustawy). Ponadto w myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości państwa zasiłek rodzinny powinien być przyznawany dopiero po wyczerpaniu możliwości łożenia na utrzymanie dziecka przez jego rodziców, co miało miejsce w przedmiotowym przypadku. Jednakże Wójt w uzasadnieniu decyzji przyznającej wnioskodawczyni zasiłek rodzinny nie odniósł się do zaistniałego stanu faktycznego, jak również nie podjął działań – co należy uznać za uchybienie – mających na celu udokumentowanie (np. w formie oświadczenia strony), iż zasądzone kwoty alimentów przekazywane są przez zobowiązanego regularnie i bez opóźnień, przez co nie istnieje konieczność zaopatrzenia wyroku w klauzulę wykonalności, tak aby stał się tytułem wykonawczym w myśl art. 776 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).

W 2 z poddanych kontroli przypadków, przyznano dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka. W obu postępowaniach 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, znajdowały się zaświadczenia lekarskie potwierdzające, że kobiety pozostawały pod opieką medyczną, nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu.

W poddanej kontroli dokumentacji (5 przypadków) dotyczącej przyznania prawa do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego ustalono, że został przyznany matce dziecka, uprawnionej do urlopu wychowawczego, pod której opieką pozostawało dziecko, na okres nie dłuższy niż 24 lub 72 miesiące kalendarzowe, co jest zgodne z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy. Dodatek został przyznany w wysokości określonej w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy, tj. w wysokości 400,00 zł miesięcznie.

W toku kontroli weryfikacji poddano 1 przypadek (dotyczący 1 dziecka) przyznania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. W omawianym przypadku dodatek do zasiłku z tytułu samotnego wychowywania dziecka organ przyznał rodzicowi samotnie wychowującemu dwoje dzieci, ponieważ drugi z rodziców jest nieznan, co jest zgodne z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy. W poddanym kontroli przypadku dodatek został przyznany w wysokości 193,00 zł miesięcznie.

W 10 spośród poddanych kontroli postępowań, dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej był przyznawany zgodnie z art. 12a ust. 1 i 2 ustawy rodzicowi na trzecie i następne dziecko, w wysokości 95,00 zł miesięcznie.

W trakcie kontroli ustalono, że dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka przyznano rodzicom na pokrycie zwiększonych wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dzieci do ukończenia 16 roku życia (5 przypadków), ponieważ legitymowały się orzeczeniem o niepełnosprawności, co jest zgodne z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy. W przedmiotowych przypadkach organ przyznał powyższy 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.

W każdej poddanej kontroli sprawie (26 wniosków dotyczących 40 dzieci) dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego 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.

Ponadto 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 (6 wniosków dotyczących 7 dzieci). Organ każdorazowo przyznał dodatek w wysokości 69,00 zł miesięcznie.

W każdym poddanym kontroli przypadku dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania został 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 sprawach 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 treść art. 104, art. 105 § 2, art. 163 k.p.a., a także art. 4 ust. 1, art. 5, art. 6, art. 8 pkt 6 i 7, art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2, art. 10 ust. 1, art. 14, art. 15, art. 20, art. 23 art. 24 art. 26, art. 30 ust. 2, art. 31, art. 32 ustawy, 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 publikacji⁵, 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 wymóg⁶. Ponadto w jednym przypadku (decyzja znak ZR.520.185-2.2019.DG z 28.01.2020 r.) organ orzekając w zakresie obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia przywołał błędną podstawę prawną (art. 32 zamiast stosownego przepisu art. 30 ust. 2 ustawy).

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.

W przedmiotowych przypadkach mamy więc do czynienia z wadą formalną decyzji administracyjnej polegającą na niezgodności jej brzmienia z wymogiem określonym w art. 107 § 1 k.p.a. Nieprawidłowość ta nie skutkuje jednak koniecznością stwierdzenia nieważności wydanych decyzji.

W wszystkich poddanych kontroli postępowaniach (56 przypadków), decyzje nie zawierały prawidłowo sformułowanego uzasadnienia, zawierającego elementy określone

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2006 r., II SA/Wa 1145/06.

⁶ Wyrok NSA z 10.10.2007 r., II GSK 177/07.

w art. 107 § 3 k.p.a. Decyzje ustalające prawo do zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego powinny zawierać prawidłowe uzasadnienie faktyczne i prawne, tj. wskazywać okoliczności faktyczne i prawne, którymi organ administracji publicznej kierował się przy podejmowaniu decyzji. W szczególności uzasadnienie powinno zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię stosowanych przepisów prawa oraz ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Organ administracji ma obowiązek przedstawienia własnego stanowiska w sprawie i podania motywów tego stanowiska wraz z ich szczegółowym wyjaśnieniem. 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. Uzasadnienie prawne polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Chodzi zatem o wytlumaczenie, dlaczego organ zastosował dany przepis prawny w danej sytuacji faktycznej. Przytoczenie przepisów polega nie tylko na wymienieniu numeracji artykułów, paragrafów czy ustępów, ale na podaniu ich treści, natomiast wyjaśnienie podstawy prawnej, na wykładni przepisów stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w decyzji.

Ponadto w 1 z kontrolowanych przypadków (decyzja z 29.10.2019 r. znak ZR.520.172.2019.DG) organ nie przeprowadził w sposób wyczerpujący postępowania dowodowego, czym naruszył obowiązki wynikające z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.⁷, a w konsekwencji również przepisy art. 104 § 2 k.p.a., w myśl, którego: *organ zobowiązany jest rozpoznać sprawę w całości w sytuacji, gdy nie zostały ujawnione okoliczności uzasadniające jej rozpoznanie w części, bądź uzasadniające rozpoznanie żądań wniosku osobnymi decyzjami*⁸. W przedmiotowej sprawie GOPS nie rozstrzygnął bowiem wniosku strony w zakresie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, co należy uznać za nieprawidłowość. Błąd ten naprawiony został decyzją znak ZR.520.172-1.2019.DG z 11.02.2020 r., na mocy, której przedmiotowy dodatek został wnioskodawczyni przyznany.

Nadto, na kanwie powyższej sprawy, stwierdzona została kolejna nieprawidłowość, polegająca na wypłacaniu przez dwa miesiące dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w niewłaściwej wysokości, tj. 95 zł zamiast 90 zł. Świadczenie to (w kwocie 10 zł) zostało uznane za nienależnie pobrane (decyzja znak ZR.520.172-2.2019.DG z 15.04.2020 r.) i na wniosek strony potrącone z kwoty zasiłku rodzinnego przysługującego za miesiąc kwiecień 2020 r.

Na podstawie dokumentacji świadczeniobiorców stwierdzono, że wszystkie osoby, którym przyznano zasiłek rodzinny – wraz z ewentualnymi dodatkami – spełniały warunki, uprawniające do jego otrzymania. Wysokość przyznanych świadczeń nie budzi zastrzeżeń.

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.

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.

⁷ Organy administracji publicznej zobowiązane są w toku postępowania stać na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek stron podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), a także mają obowiązek w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.).

⁸ Wyrok WSA w Opolu z 13.05.2014 r., II SA/Op 136/14.

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:

- 1) 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;
- 2) 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.

Niemniej w **6** spośród poddanych kontroli przypadków (decyzje: z 05.11.2019 r. znak ZR.520.234.2019.DG, z 20.11.2019 r. znak ZR.520.248.2019.DG, z 24.11.2019 r. znak ZR.520.244.2019.DG, z 28.01.2020 r. znak ZR.520.185-2.2019.DG, z 28.05.2020 r. znak GOPS.520.20.2020.DG oraz z 10.06.2020 r. znak ZR.520.193-1.2019.DG) dochód uzyskany ustalono na podstawie nieprawidłowej dokumentacji⁹, tj. zaświadczeń, które mogą uniemożliwić ustalenie dochodu wnioskodawcy w sposób wskazany w art. 3 pkt 1 ustawy. Powyższe działanie stanowi naruszenie art. 23 ust. 4d ustawy. W przywołanych przypadkach podmiot realizujący świadczenie, stosownie do treści art. 24a ust. 2 ustawy, obowiązany był przyjąć wniosek i wyznaczyć termin nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni na uzupełnienie brakujących dokumentów. Niezastosowanie się wnioskodawców do wezwania spowodowałoby pozostawienie wniosków bez rozpatrzenia. Brak realizacji przez GOPS ww. przepisu ustawy należy uznać za nieprawidłowość.

W pozostałych sprawach poddanych kontroli 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.

Złożone przez strony oświadczenia 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. 5c ustawy.

GOPS 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.

Natomiast nie uznano za nieprawidłowość braku weryfikacji danych, o których mowa w art. 23 ust. 8 pkt. 1 lit. j ustawy, tj. informacji o uczęszczaniu dziecka lub osoby uczącej się do szkół i placówek oświatowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2016 r., poz.1927, 1984 oraz

⁹ Zaświadczenia o zarobkach, w których wykazana jest jedynie kwota brutto i netto lub netto osiągniętego wynagrodzenia.

z 2017 r., poz. 60, 777, 949 i 1428), okresie uczęszczania, typie lub rodzaju instytucji oraz nazwie i adresie siedziby instytucji, do której dziecko lub osoba ucząca się uczęszcza, co jest niezgodne z art. 23b ust. 1 pkt 2 lit. j ustawy. Nieweryfikowanie powyższych danych spowodowane było brakiem dostępności usługi elektronicznej weryfikacji danych w Systemie Informacji Oświatowej, stąd brak działania w powyższym zakresie.

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.

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

We wszystkich poddanych kontroli postępowaniach, 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.

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

W trakcie kontroli stwierdzono:

1) uchybienia polegające na:

- a) dokonywaniu przez pracownika socjalnego weryfikacji danych zawartych we wnioskach, o której mowa w art. 23b ust. 1 ustawy, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 4 ustawy;
- b) braku działań mających na celu udokumentowanie, iż zasądzone kwoty alimentów przekazywane są przez zobowiązanego regularnie i bez opóźnień, przez co nie istnieje konieczność zaopatrzenia wyroku w klauzulę wykonalności;

2) nieprawidłowości polegające na:

- a) braku powołania w podstawie prawnej decyzji zastosowanego przepisu lub powoływaniu w podstawie prawnej decyzji przepisów, bez wskazania ustępów bądź punktów artykułu które zostały zastosowane w danej sprawie, co narusza art. 107 § 1 k.p.a.,
- b) uzasadnianiu decyzji administracyjnych w sposób niewyczerpujący wymogów art. 107 § 3 k.p.a.,
- c) przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sposób niezgodny z treścią art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a., co skutkowało naruszeniem przepisu art. 104 § 2 k.p.a.;
- d) wypłaceniu dodatku z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w niewłaściwej wysokości, tj. 95 zł zamiast 90 zł, co jest niezgodne z art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy;
- e) ustalaniu dochodu wnioskodawców na podstawie nieprawidłowej dokumentacji, tj. zaświadczeń, które mogą uniemożliwić ustalenie dochodu wnioskodawcy w sposób wskazany w art. 3 pkt 1 ustawy;
- f) prowadzeniu postępowania niezgodnie z zasadami określonymi w art. 24a ust. 2 w związku z art. 23 ust. 4d ustawy.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli powstały w związku z:

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

Powyższe nieprawidłowości skutkują:

- 1) prowadzeniem postępowań oraz wydawaniem decyzji administracyjnych z naruszeniem zasad wynikających z k.p.a.;
- 2) prowadzeniem postępowań w sprawach zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego niezgodny z art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy;
- 3) koniecznością ponownej weryfikacji dochodów we wszystkich przypadkach, gdy jego ustalenie nastąpiło na podstawie zaświadczeń, które mogą uniemożliwić ustalenie dochodu wnioskodawcy w sposób wskazany w art. 3 pkt 1 ustawy;
- 4) prowadzeniem postępowań w sprawach zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego niezgodny z art. 24a ust. 2 w związku z art. 23 ust. 4d ustawy.

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 nieprawidłowościami, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej

zalecam:

- 1) zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy, poprzez zwiększenie nadzoru nad realizowanymi przez pracowników ośrodka zadaniami;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych zgodnie z zasadami wynikającymi z k.p.a.;
- 3) ponowną weryfikację dochodów we wszystkich przypadkach, gdy ustalenie dochodu nastąpiło na podstawie zaświadczeń, które mogą uniemożliwić ustalenie dochodu wnioskodawcy w sposób wskazany w art. 3 pkt 1 ustawy;
- 4) prowadzenie postępowań w sprawach świadczeń rodzinnych zgodnie z 24a ust. 2 ustawy.

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 2011 r. Nr 185, poz. 1092), od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. Wojewody Opolskiego

Sabina Wiatkowska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Polityki Społecznej i Zdrowia