



**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

PS-II.431.5.3.2020.7.9

Poznań, dnia 22 października 2020 r.

**Pani  
Teresa Waszak  
Wójt Gminy Kołaczkowo**  
Pl. Wł. Reymonta 3  
62-306 Kołaczkowo

### **SPRAWOZDANIE Z KONTROLI**

Na podstawie art. 16 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz 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)

przeprowadzona została w dniach od 9 do 23 września 2020 r. przez:

- Martę Maćkowską – inspektora wojewódzkiego w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, jako kierownika zespołu kontrolerów,
- Jacka Mruczyka – starszego specjalistę w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

kontrola w Urzędzie Gminy Kołaczkowo, Pl. Wł. Reymonta 3, 62-306 Kołaczkowo,

kierownik jednostki kontrolowanej:

Pani Teresa Waszak

Wójt Gminy Kołaczkowo w latach 2014-2018 oraz 2018-nadal

Zakres kontroli: realizacja świadczenia wychowawczego, w okresie od 1 lipca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli.

Kontrolę zarządzono na skutek pozyskania informacji o możliwych nieprawidłowościach w zakresie realizacji świadczenia wychowawczego przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołaczkowie, zwany dalej „GOPS” lub „Ośrodkiem”.

Kontrolą objęto akta sprawy nr GOPS.447.357.2018. W trakcie czynności kontrolnych zbadano całokształt materiału dowodowego zgromadzonego bądź wytworzonego w okresie objętym kontrolą.

Funkcjonowanie jednostki kontrolowanej we wskazanym zakresie oceniono pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

W trakcie kontroli ustalono, co następuje:

Zgodnie z art. 53 ust.1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407 ze zm.), zwanej dalej ustawą, organy gminy i województwa zostały zobowiązane, w terminie do dnia wejścia w życie ustawy, wyznaczyć lub utworzyć jednostki organizacyjne właściwe do realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego.

Uchwałą nr XIV/112/16 z dnia 21 marca 2016 r. Rada Gminy Kołaczkowo wyznaczyła GOPS jako jednostkę organizacyjną właściwą do realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego (dowód: Załącznik nr 1).

W okresie objętym kontrolą funkcjonował Statut GOPS w Kołaczkanie nadany przez Radę Gminy Kołaczkowo uchwałą nr XXV/178/2017 z dnia 28 marca 2017 r., zgodnie z którym do zadań GOPS należy m.in. wykonywanie zadań z zakresu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci poprzez wypłatę świadczeń wychowawczych (dowód: Załącznik nr 1).

W czasie trwania kontroli obowiązywało zarządzenie nr 1/2019 Kierownika GOPS w Kołaczkanie z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego GOPS w Kołaczkanie. Wprowadzony regulamin określa strukturę organizacyjną uwzględniającą m.in. stanowisko ds. świadczenia wychowawczego i archiwizacji. Ponadto, wskazano zasady kierowania GOPS i kompetencje kadry kierowniczej (dowód: Załącznik nr 1).

W przypadku Kierownika GOPS do jego zadań m.in. należy wydawanie decyzji administracyjnych i wykonywanie innych czynności prawnych związanych z przedmiotem działania Ośrodka, natomiast do zadań stanowiska pracy ds. świadczenia wychowawczego należą w szczególności:

- przyjmowanie wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego,
- ustalanie uprawnień,
- przygotowywanie decyzji,
- realizacja świadczeń,
- prowadzenie analiz rozliczeń świadczeń,
- prowadzenie rejestrów wniosków,
- sporządzanie sprawozdań,
- archiwizacja dokumentów ze stanowiska pracy,
- prowadzenie składnicy akt (dowód: Załącznik nr 1).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci postępowanie w sprawie świadczenia wychowawczego prowadzi organ właściwy (prezydent, burmistrz, wójt), który może upoważnić, w formie pisemnej, swojego zastępcę, pracownika urzędu albo kierownika ośrodka pomocy społecznej (...) do prowadzenia postępowań w sprawach świadczenia wychowawczego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć.

Zarządzeniem nr 71/2016 z dnia 22 marca 2016 r. Wójt Gminy Kołczkowo udzielił stosownego upoważnienia Kierownik GOPS w Kołczkowie (dowód: Załącznik nr 1).

Zarządzeniem nr 76/2016 z dnia 22 kwietnia 2016 r. Wójt Gminy Kołczkowo upoważnił do prowadzenia postępowań w sprawach świadczenia wychowawczego również pracownika GOPS zatrudnionego na stanowisku ds. świadczenia wychowawczego. Zatrudniony pracownik otrzymał rozszerzony zakres wykonywanych zadań, który zawierał między innymi:

- prowadzenie całokształtu spraw dotyczących świadczenia wychowawczego,
- udzielanie informacji na temat zasad przyznawania świadczenia wychowawczego,
- przyjmowanie i rejestracja wniosków o przyznanie prawa do świadczenia wychowawczego wraz z wymaganymi dokumentami,
- pozyskiwanie dokumentów z Centralnego Systemu Informatycznego Zabezpieczenia Społecznego,
- weryfikacja przyjętych wniosków prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach o świadczenia,
- przygotowywanie decyzji,
- prowadzenie ewidencji wniosków,
- sporządzanie decyzji zmieniających lub wstrzymujących wypłatę,
- przygotowanie materiałów statystycznych i analitycznych (dowód: Załącznik nr 1).

Sposób i tryb postępowania w zakresie przyznania świadczenia wychowawczego – sprawa GOPS.447.357.2018:

- ustalenie oraz wypłata świadczenia wychowawczego nastąpiły na wniosek podmiotu określonego w art. 4 ust. 2 ust. 1 ustawy, tj. matki dziecka,
- wniosek był zgodny z rozporządzeniem Ministra rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1465),
- świadczenie przyznano po spełnieniu warunku, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, tj. z uwzględnieniem kryterium dochodowego wynoszącego 800 zł,

- świadczenie przyznano w wysokości określonej w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. 500 zł,
- decyzję wydano w terminie określonym w art. 21 ust. 4 ustawy, tj. do dnia 31 października danego roku (data złożenia wniosku: 22 sierpnia 2018 r.; data wydania decyzji: 13 września 2018 r.); decyzja zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego,
- prawidłowo ustalono okres przysługiwania świadczenia, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, na okres od 1 października do 30 września roku następnego.

Następnie w dniu 17 września 2019 r. wszczęto postępowanie w sprawie zmiany decyzji przyznającej świadczenie na skutek pozyskania informacji o uzyskaniu dochodu przez syna Wnioskodawcy (informacja pozyskana od pracownika prowadzącego sprawę w zakresie świadczeń rodzinnych; uzyskanie dochodu przez syna Wnioskodawcy miało wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego; dochód uzyskany 1 września 2018 r.). W dniu 3 października 2019 r. wydano decyzję GOPS.447.357-1.2018 zmieniającą decyzję przyznającą świadczenie poprzez zmianę okresu przyznania świadczenia na okres od dnia 1 października 2018 r. do 31 października 2018 r., jednocześnie wskazując, że odrębną decyzją Strona zostanie zobowiązana do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. Decyzja na skutek odwołania została uchylona, a postępowanie w sprawie zmiany decyzji – umorzone.

W dniu 29 czerwca 2020 r. wszczęto postępowanie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego. W dniu 8 lipca 2020 r. wydano decyzję GOPS.447.357-2.2018 ustalającą, że świadczenie wychowawcze wypłacone w okresie od 1 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. w wysokości 4000,00 zł jest świadczeniem nienależnie pobranym i podlega zwrotowi. Strona złożyła odwołanie od decyzji. Do czasu rozpoczęcia kontroli, jak i w jej trakcie, do GOPS nie wpłynęło rozstrzygnięcie organu II instancji.

Z dokumentacji zgromadzonej w sprawie wynika, że Strona kwestionuje zasadność wszczęcia postępowania w sprawie nienależnie pobranego świadczenia oraz wydanego rozstrzygnięcia, wskazując, iż w dniu 28 listopada 2018 r. do GOPS wpłynęło zaświadczenie z dnia 14 listopada 2018 r. o zarobkach syna Strony (zaświadczenie przekazano do sprawy dotyczącej udzielenia pomocy żywnościowej w ramach POPŻ 2014-2020).

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono następujące uchybienia/nieprawidłowości:

- 1) błędy w podstawie prawnej decyzji GOPS.447.357.2018, polegające na braku szczególności oraz przytaczaniu przepisów nieznanających zastosowania (dowód: Załącznik nr 2).

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. w decyzji należy podać m.in. jej podstawę prawną. Podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów określonego aktu prawnego wraz z powołaniem źródła jego publikacji. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2007 r., II GSK 177/07, Legalis). Nie przyjęto jako uzasadnionych wyjaśnień Kierownik GOPS, która wskazała, iż „*Organ właściwy po konsultacjach z radcami prawnymi*

*tutejszego urzędu gminy oraz wskazówkach udzielonych przez poprzednie kontrole różnych instytucji (...) stosuje się do otrzymanych zaleceń przy konstruowaniu podstawy prawnej każdej przedmiotowej decyzji.*" (dowód: akta kontroli, str. 15);

2) brak uwzględnienia przepisów dotyczących utraty dochodu (art. 7 ust. 1 ustawy) w trakcie ustalania dochodu rodziny w związku z uzyskaniem informacji o zamianie sytuacji dochodowej rodziny.

Artykuł 7 ust. 1 ustawy stanowi, że w przypadku utraty dochodu przez członka rodziny lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, lub po tym roku, ustalając dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego.

Z pobranego w dniu 26 września 2019 r. wydruku z systemu PUP-ZUS wynika, że zatrudnienie jednego z członków rodziny ustało w dniu 1 września 2018 r. Z obliczeń znajdujących się w aktach sprawy wynika, że wskazanej utraty nie uwzględniano podczas ponownego obliczania dochodu rodziny.

Nie przyjęto za uzasadnione wyjaśnień złożonych na powyższą okoliczność przez Kierownik GOPS. W wyjaśnieniach wskazano: „(...) Strona nie przedłożyła natomiast dokumentów potwierdzających utratę dochodu przez syna jako pracownika młodocianego, dlatego organ nie uwzględnił utraty dochodu z praktyk.” (dowód: akta kontroli, str. 15).

Należy zauważyć, że zgodnie z treścią art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z przytoczonej regulacji wynika, że to na organie ciąży obowiązek dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Powyższe potwierdza również aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że „*Jakkolwiek strona – współpracując z organem – powinna przyczynić się do pełnego wyjaśnienia sprawy, to obowiązek zebrania całokształtu materiału dowodowego, z którego będzie wynikać dowodzona okoliczność, spoczywa na organie (...)*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2020 r., II GSK 325/20, Legalis). Organ dysponuje w tym zakresie odpowiednimi narzędziami.

Należy jednak wskazać, iż brak uwzględnienia przepisów o utracie dochodu nie miał wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego;

3) nieprawidłowości dotyczące obiegu informacji.

Z analizy kontrolowanej dokumentacji wynika, iż zarówno wnioski, jak i załączana do spraw dokumentacja składane są bezpośrednio do pracowników prowadzących te sprawy, przy czym ośrodek nie posiada jednolitej procedury dotyczącej przekazywania informacji, o których organ dowiedział się wykonując swoje obowiązki. Z wyjaśnień złożonych przez Kierownik GOPS wynika, że informacje pozyskiwane przez pracowników realizujących zadania z zakresu pomocy społecznej nie są przekazywane do pracowników realizujących zadania z zakresu świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego [„(...) w *tutejszym ośrodku nie ma takiego przepływu informacji.*”], natomiast przepływ informacji istnieje między pracownikami świadczeń rodzinnych a pracownikiem świadczenia

wychowawczego, ponieważ „są to świadczenia pokrewne” (dowód: akta kontroli, str. 16). Przytoczonych wyjaśnień nie można uznać za uzasadnione.

Należy zauważyć, iż w kontrolowanej sprawie brak jednolitego sposobu postępowania we wskazanym zakresie skutkowało wątpliwościami strony postępowania co do zasadności prowadzonego postępowania. Tymczasem zgodnie z art. 8 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej zobowiązane są do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników. Brak utrwalonego sposobu postępowania może też wpływać na rzetelność procesu gromadzenia i oceny materiału dowodowego w prowadzonych przez Ośrodek sprawach.

Należy również wskazać, do kompetencji wojewody, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, należy kontrolowanie pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Natomiast wydawanie rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych i konkretnych z zakresu świadczenia wychowawczego jest zadaniem organu właściwego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze. W przypadku wniesienia odwołania organem właściwym do załatwienia sprawy jest organ wyższego stopnia, tj. samorządowe kolegium odwoławcze, co wynika z treści art. 17 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Wobec powyższego, wojewoda nie jest organem właściwym do rozstrzygania co do istoty sprawy w kwestii nienależnie pobranego świadczenia.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w sprawozdaniu wnoszę o:

1. Powoływanie w podstawie prawnej decyzji mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie przepisów prawa formalnego i materialnego, z podaniem odpowiedniego ustępu i litery danej regulacji.
2. Stosowanie przepisów dotyczących utraty dochodu z uwzględnieniem treści art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Ustalenie jednolitego sposobu postępowania w kwestii przekazywania informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Ośrodka.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego sprawozdania z kontroli.

Informuję, że zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej, kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko, jednak nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

z upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego

(-) Monika Donke-Cieślewicz

Zastępca Dyrektora

Wydziału Polityki Społecznej