



WOJEWODA WIELKOPOLSKI
PS-Pi.431.3.2.2020.1

Poznań, 21 grudnia 2020 r.

Pan
Marcin Filoda
Wójt Lubasza
ul. Bolesława Chrobrego 37
64-720 Lubasz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 16 ust. 1,2,4 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), w dniach od 23 września do 16 października 2020 r., z przerwą w dniu 14 października 2020 r., została przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Lubasz (64-720 Lubasz, ul. Bolesława Chrobrego 37), kontrola w trybie zwykłym, w zakresie realizacji świadczeń rodzinnych oraz zasiłku dla opiekuna w okresie od 1 lipca 2019 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działań wcześniejszych, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Czynności kontrolne przeprowadził, na podstawie upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego nr KN-II.0030.142.2020.1 z dnia 10 września 2020 r. (*dowód: akta kontroli str. 1*), kontroler -Iwona Palicka starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu - Delegatura w Pile, która złożyła oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z udziału w wymienionej wyżej kontroli (*dowód: akta kontroli str. 2*).

Jednostka kontrolowana została poinformowana o przedmiotowej kontroli pismem nr PS-Pi.431.3.2.2020.1 z dnia 8 września 2020 r. (*dowód: akta kontroli str. 3*).

Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzonego postępowania w ramach przyznawania świadczeń rodzinnych i zasiłku dla opiekuna.

Funkcjonowanie jednostki kontrolowanej w obszarze określonym celami kontroli oceniono pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień.

W wyniku kontroli ustalono.

Jednostką realizującą zadanie w Gminie Lubasz jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubasz, zwany dalej „GOPS” lub „Ośrodek” (*dowód: Załącznik nr 1*).

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 111) postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy (prezydent, burmistrz, wójt), który może upoważnić, w formie pisemnej (...) kierownika ośrodka pomocy społecznej (...), a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (...) do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji administracyjnych w ww. sprawach.

Wójt Lubasza, zwany w dalszej części Organem, upoważnił kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubasz do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu świadczeń

rodziny w tym wydawania decyzji administracyjnych (upoważnienie z 30 kwietnia 2004 r.) oraz do prowadzenia postępowania w sprawach o zasiłki dla opiekunów, a także do wydawania decyzji w tych sprawach (upoważnienie z 19 maja 2014 r.) - *dowód: Załącznik nr 1.*

Ponadto upoważnienie Wójta Lubasza w ww. zakresie posiada także pracownik GOPS zatrudniony na stanowisku starszego administratora ds. świadczeń rodzinnych, koordynatora ds. funduszu alimentacyjnego oraz świadczenia wychowawczego, realizujący kontrolowane zadania, który zajmuje się m.in.:

- przyjmowaniem wniosków wraz z wymaganą dokumentacją oraz ustalaniem prawa do świadczeń rodzinnych zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- przygotowaniem decyzji w ww. sprawach oraz ich podpisywaniem,
- weryfikacją świadczeń rodzinnych w przypadku zmiany sytuacji rodzinnej lub materialnej,
- przygotowaniem dokumentacji na potrzeby przyznawania i wypłacania świadczeń,
- przygotowaniem list wypłat tych świadczeń,
- sporządzaniem sprawozdań.

W toku kontroli sprawdzono prawidłowość postępowania w sprawach świadczeń rodzinnych oraz legalność wydanych decyzji, w tym w szczególności:

- sprawdzono termin złożenia, poprawność wypełnienia i zgodność informacji zawartych we wnioskach o ww. świadczenia z rozporządzeniem 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);
- sprawdzono kompletność dokumentacji niezbędnej do ustalenia uprawnień do świadczeń i jej zgodność z *ustawą o świadczeniach rodzinnych* oraz ww. rozporządzeniem;
- sprawdzono udokumentowanie i prawidłowość ustalenia dochodu, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 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 2018 r., poz. 1497);
- kontroli poddano wydane przez organ właściwy decyzje w zakresie przyznanych świadczeń i ich zgodność z wnioskami, z przepisami ww. *rozporządzenia 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* oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020, poz. 256);
- sprawdzono terminowość postępowania.

Ponadto skontrolowano prawidłowość prowadzonych postępowań w sprawie ustalenia prawa do świadczeń wypłaconych na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1297).

W okresie od 1 lipca 2019 r. do 22 września 2020 r. do GOPS wpłynęło:

- 314 wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- 32 wnioski o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego,
- 9 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,
- 63 wnioski o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka,
- 22 wnioski o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego,
- 11 wniosków o ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego

(*dowód: akta kontroli str. 4- 45*).

Ponadto ustalono, iż w ww. okresie GOPS wypłacał zasiłek dla opiekuna 4 osobom (*dowód: akta kontroli str. 46-47*).

Kontroli poddano postępowania przeprowadzone przez GOPS w związku ze złożonymi:

- 30 wnioskami o świadczenie rodzinne z dodatkami, co stanowi 9,6 % ogółu złożonych wniosków,
- 6 wnioskami o zasiłek pielęgnacyjny, co stanowi 18,8 % ogółu złożonych wniosków,
- 5 wnioskami o świadczenie pielęgnacyjne, co stanowi 55,6 % ogółu złożonych wniosków,
- 10 wnioskami o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, co stanowi 15,9 % ogółu złożonych wniosków,
- 6 wnioskami o świadczenia rodzicielskie, co stanowi 27,3 % ogółu złożonych wniosków,
- 5 wnioskami o specjalny zasiłek opiekuńczy, co stanowi 45,5% ogółu złożonych wniosków.

Skontrolowano także akta spraw 3 osób, którym w okresie objętym kontrolą wypłacano zasiłek dla opiekuna, co stanowi 75,0 % ogółu osób, którym ww. zasiłek był w tym okresie wypłacany.

Próbą kontrolną objęto:

- w przypadku zasiłku rodzinnego z dodatkami - 25 pierwszych wniosków w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2019 r. oraz 5 pierwszych wniosków w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2020 r.,
- w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego - 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2019 r. oraz 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2020 r.,
- w przypadku świadczeń pielęgnacyjnych - 2 wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, tj. wszystkie wnioski, które wpłynęły w 2019 r. oraz 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2020 r.,
- w przypadku jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka - 5 pierwszych wniosków w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2019 r. oraz 5 pierwszych wniosków w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2020 r.,
- w przypadku świadczenia rodzicielskiego - 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2019 r. oraz 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2020 r.,
- w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego - 3 pierwsze wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w 2019 r. oraz 2 wnioski w sprawie ustalenia prawa do ww. świadczenia wraz z materiałem zebrany w sprawie, które jako jedyne wpłynęły w badanym okresie w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-45 oraz str. 48-59).

Kontrolą objęto również akta 3 pierwszych osób, którym przyznano zasiłek dla opiekuna, wyszczególnionych w „Liście przelewów bankowych nr 126/2020” *(dowód: akta kontroli str. 47).*

Skontrolowane postępowania szczegółowo zostały opisane w *Załącznikach od nr 2 do nr 8 i* stanowią integralną część projektu wystąpienia pokontrolnego.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Lubaszu w skontrolowanych decyzjach wysokość kwot przyznanych świadczeń była zgodna z kwotami określonymi

w rozporządzeniu 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 oraz w ustawie o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin a w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2019 (M.P. z 2018 r., poz. 1099) oraz z dnia 23 października 2019 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2020 (M.P. z 2019 r., poz. 1067).

Decyzje administracyjne wydawane były terminowo, a sposób ich doręczenia był zgodny z art. 39 i 46 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2020, poz. 256), zwanej dalej k.p.a. Wyjątek stanowią sprawy opisane w punkcie 5 str. 9 projektu wystąpienia pokontrolnego.

Podstawowym dokumentem wymaganym do podjęcia decyzji o przyznaniu, bądź odmowie przyznania świadczeń był wniosek o ustalenie prawa do pomocy wraz z kompletem dokumentów. Na składanych wnioskach widniała data wpływu wniosku. Do wniosków dołączone były dokumenty potwierdzające dane osób ubiegających się o świadczenia rodzinne oraz dane członków ich rodzin. Ponadto dokumentacja zawierała informację o uzyskanych dochodach, orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności lub potwierdzające niepełnosprawność wydruki z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności, prawomocne wyroki sądu rodzinnego orzekające rozwód, orzeczenia sądu zasądzające alimenty na rzecz osób w rodzinie lub poza rodziną lub odpis protokołu posiedzenia zawierającego treść ugody sądowej, odpis zatwierdzonej przez sąd ugody zawartej przed mediatorem, zobowiązujących do alimentów na rzecz osób w rodzinie lub poza rodziną, odpis zupełny lub skrócony zgonu rodzica dziecka lub małżonka.

W badanych dokumentach nie stwierdzono sytuacji, gdy na dziecko zasądzone były świadczenia alimentacyjne i osoba uprawniona nie otrzymała alimentów albo otrzymała je w wysokości niższej od ustalonej w wyroku sądu lub ugodzie sądowej lub ugodzie zawartej przed mediatorem lub innym tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd.

Osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania do wniosku dołączała odpowiednie oświadczenie lub zaświadczenie o uczęszczaniu dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania oraz zaświadczenia potwierdzające tymczasowe zameldowanie,

Przy wnioskach o ustalenie prawa do dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka znajdowały się akty zgonu drugiego z rodziców dziecka lub odpis zupełny aktu urodzenia dziecka, w przypadku gdy ojciec dziecka jest nieznan.

W aktach dotyczących ustalania prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka znajdowały się dodatkowo stosowne zaświadczenia lekarskie potwierdzające pozostawanie kobiety pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu.

W przypadku ustalania prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego w aktach sprawy znajdowały się dokumenty potwierdzające rezygnację z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej osoby zobowiązanej do alimentacji w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Oświadczenia stron oraz członków rodziny składane były pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie został zobowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Stwierdzono następujące uchybienia:

1. Brak właściwej weryfikacji wniosków, stwierdzono w 6 przypadkach na 65 skontrolowanych spraw.
2. Powoływanie w podstawach prawnych decyzji przepisów: w sposób nieprecyzyjny – stwierdzono w 58 przypadkach na 65 skontrolowanych spraw.
3. Zawieranie w uzasadnieniu decyzji jedynie uzasadnienia prawnego, stwierdzono w 37 przypadkach na 65 skontrolowanych spraw.
4. Błędne ustalenie dochodu na osobę w rodzinie, stwierdzono w 8 przypadkach na 45 sprawdzonych spraw, w których wnioskowano o przyznanie świadczenia uzależnionego od dochodu rodziny.
5. Brak wskazania daty odbioru decyzji – stwierdzono w 3 przypadkach na 65 skontrolowanych spraw.
6. Błędne zastosowanie art. 162 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdzono w 1 przypadku na 65 skontrolowanych spraw.

Ad 1.

W 3 wnioskach o wypłatę zasiłku rodzinnego (*Załącznik nr 2*):

- nie wypełniono oświadczenia znajdującego się w części III w związku z wnioskiem o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka (poz. 2),
- w części „Dane członków rodziny” nie wskazano wszystkich członków rodziny, wnioskodawczyni wskazała jedynie syna oraz jego ojca (poz. 10), wskazała siebie, córkę oraz męża, brak wskazania syna (poz. 12).

W 1 wniosku dotyczącym przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (poz. 8 *Załącznik nr 3*) w części I pkt 3 wnioskodawca nie uwzględnił w składzie rodziny siebie oraz syna, na którego wnioskuje o przyznanie ww. świadczenia.

Ponadto w 2 wnioskach o ustalenie specjalnego zasiłku opiekuńczego (*Załącznik nr 5*):

- w części II pkt 1 dotyczącej danych członków rodziny nie wskazano wszystkich członków rodziny: poz. 2 - wnioskodawczyni wpisała jedynie męża, poz. 3 - wnioskodawca w ogóle nie uzupełnił tego punktu.

Uznano wyjaśnienia kierownika GOPS, który wskazał, iż w przypadku wniosku opisanego pod poz. 2 *Załącznika nr 2* cyt. „(...) wnioskodawczyni podczas składania wniosku o świadczenia rodzinne nie posiadała uregulowanego prawnego stanu cywilnego (w trakcie postępowania rozwodowego). Postępowanie rozwodowe nie jest rozstrzygnięte do dnia sporządzenia informacji. Drugi z rodziców żyje. (...) W dalszej części nie uzupełniła oświadczenia część III gdyż w danym czasie nie spełniała przesłanek zawartych w danym oświadczeniu wniosku”. Nie uznano natomiast wyjaśnień kierownika GOPS dotyczących pozostałych, wyżej opisanych przypadków cyt. „W tych wnioskach wnioskodawca nie uzupełnił części I pkt 3 dane członków rodziny. Wnioskodawca wpisany został na początku danego wniosku do składu swojej rodziny nie uwzględnił swojej osoby, uznając że jeżeli definicja rodziny zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych rodzina oznacza odpowiednio: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów. W systemie świadczeń rodzinnych organ ustalił oraz uwzględnił cały skład rodziny wraz z wnioskodawcą. Niewątpliwie jest, że organ rozpatrując wniosek o ustalenie świadczeń rodzinnych uwzględnia wszystkie osoby wraz z wnioskodawcą” (dowód: *Załącznik nr 9*).

Zgodnie z art. 23 ust. 5 pkt 1 *ustawy o świadczeniach rodzinnych* minister właściwy do spraw rodziny określa, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb postępowania w sprawach

o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz szczegółowy zakres informacji, jakie mają być zawarte we wniosku o ustalenie prawa do tych świadczeń oraz w oświadczeniach niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. W § 2 pkt 3 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 wskazano, iż wnioski winien zawierać dane dotyczące wnioskodawcy i członków rodziny wnioskodawcy, w tym: imię, nazwisko, datę urodzenia, adres miejsca zamieszkania, stan cywilny, obywatelstwo, płeć, numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer i serię dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz, o ile je posiada – adres poczty elektronicznej i numer telefonu. Mając na uwadze fakt, że Organ weryfikuje powyższe informacje oraz prosi o sporządzenie stosownych w tym zakresie oświadczeń, uznać należy, iż poprawne dane w tym zakresie powinny również znaleźć się we wnioskach. Powyższe uchybienie nie miało wpływu na wypłatę świadczeń, jednakże skutkowało przyjęciem przez Ośrodek nieprawidłowo wypełnionych wniosków.

Ad 2.

W podstawie prawnej większości decyzji opisanych w *Załącznikach od nr 2 do nr 7* wskazano przepisy w sposób nieprecyzyjny odpowiednio art. 2, 4, 5, 8, 24, 25, 26, 32 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 15b, 26 ustawy, art. 16, 24, 32, art. 16a, 24, 26, 32, art. 2, 17, 32 oraz art. 17c ustawy.

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. w decyzji należy podać m.in. jej podstawę prawną. W orzecznictwie podkreśla się, że podstawa prawna decyzji powinna zostać powołana dokładnie, ze wskazaniem wszystkich mających zastosowanie w danej sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego (wraz ze wskazaniem konkretnego artykułu, paragrafu, punktu itd.) oraz z podaniem źródeł ich publikacji.

Nie przyjęto jako uzasadnionych wyjaśnień kierownika GOPS cyt.”(...) Nie można zaprzeczyć, iż w przedmiotowych decyzjach w podstawach prawach powołano przepisy w sposób nieprecyzyjny. Jednakże wskazać należy, iż „Decyzja, która nie zawiera powołania podstawy prawnej, określa ją ogólnikowo lub błędnie, nie będzie decyzją wydaną bez podstawy prawnej, a dotknięta będzie tylko wadą formy z racji naruszenia przepisu art. 107 § 1 k.p.a. W takim bowiem przypadku podstawa prawna realnie istnieje, lecz nie ma o niej prawidłowej informacji w decyzji administracyjnej ” (Wyrok NSA z 25.08.2011 r., I OSK 1769/10). Przedmiotowe uchybienie nie może więc skutkować uznaniem tych decyzji za nieważne. Niemniej jednak organ w kolejnych decyzjach będzie zwracał uwagę na to aby w przywołanym w podstawie prawnym artykule szczegółowo wskazać paragrafy” (*dowód: Załącznik nr 9*).

Ad 3.

W 37 skontrolowanych przypadkach stwierdzono, że w uzasadnieniach decyzji zawarto uzasadnienia prawne, jednakże nie było w nich uzasadnień faktycznych.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. decyzja winna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. W oparciu o art. 107 § 4 k.p.a. można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

Faktem jest, iż omawiane decyzje wydane zostały zgodnie z wnioskami stron niemniej Organ przygotowując przedmiotowe decyzje postanowił jednak, że będą one zawierały uzasadnienie prawne jednocześnie odstępując od uzasadnienia faktycznego. Natomiast przepisy nie

uwzględniają takiej sytuacji. Dlatego też decyzje te, w myśl art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a., winny zawierać zarówno uzasadnienie prawne jak i faktyczne. Przy czym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności 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 (art. 107 § 3 k.p.a.)

Uzasadnienie decyzji jest jej integralną częścią i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego dyspozytywną część decyzji administracyjnej, a także spowodowanie przekonania strony o jego prawidłowości.

Równocześnie, uzasadnienie powinno umożliwić organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia, co ma bardzo istotne znaczenie zwłaszcza przy ocenie prawidłowości decyzji o charakterze uznaniowym (wyrok NSA OZ w Katowicach z 23 października 1998 r.).

Uzasadnienie jako jeden z elementów decyzji powinno zawierać ocenę zebranego materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię przepisów zastosowanych w konkretnej sprawie, oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa.

W związku z powyższym nie uznano wyjaśnień kierownika GOPS, który stwierdził cyt. „ (...) wszystkie kontrolowane decyzje, których dotyczy powyższa uwaga, zawierają wyczerpujące uzasadnienie prawne, z którego jasno wynika dlaczego określone normy prawne mają zastosowanie w stosunku do adresata decyzji. Ponadto podkreślić należy, iż do tej pory nie zdarzyło się aby adresat decyzji zarzucił organowi aby uzasadnienie decyzji miałooby być niezrozumiałe (...). Nadto podkreślić należy, iż wszystkie decyzje, których dotyczy przedmiotowa uwaga zostały wydane zgodnie z wnioskami stron. Z kolei na podstawie art. 107 § 4 kpa „można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony”, co oznacza, iż w przypadku przedmiotowych decyzji organ w ogóle miał obowiązek ich uzasadniać. Co prawda organ nie zastosował ww. przepisu i postanowił jednak zawrzeć w nich uzasadnienie jednak mimo braku uzasadnienia faktycznego nie czyni to decyzji nieważnej” (dowód: *Załącznik nr 9*).

Ad 4.

W sprawie opisanej pod poz. 7 *Załącznika nr 2* stwierdzono, że Organ dokonał błędnego ustalenia dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę jest: 677,62 zł, winno być: 683,28 zł. Spowodowane było to nie wliczeniem do dochodu rodziny wszystkich dochodów uzyskanych przez członków rodziny w 2018 r. W wyniku powyższego przyznano zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego wg zasady „złotówka za złotówkę” w wysokości 370,54 zł miesięcznie w okresie od 1 listopada 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. i 255,54 zł miesięcznie w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 sierpnia 2020 r. Ogółem wnioskodawcy wypłacono ww. świadczenia w kwocie 3475,32 zł, winno być natomiast wypłacone – 3432,80 zł (dowód: *akta kontroli str. 60-64*).

Zgodnie z art. 3 pkt 2a *ustawy o świadczeniach rodzinnych* dochód członka rodziny to przeciętny miesięczny dochód osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4–4c. W myśl art. 3 pkt 1 a ww. ustawy do dochodu wliczamy przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.), pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Stąd nie uwzględniono wyjaśnień kierownika GOPS, który wskazał cyt. „Decyzją przyznano zasiłek rodzinny zł/zł podczas kontroli zauważono, że strona nie dopisała dochodu osiągniętego na podstawie art. 27 F. Organ podczas kontroli dokonał przeliczenia dochodu. W związku z powyższym stronie nadpłacono zasiłek rodzinny. W obecnej czasie

poinformowano stronę o zaistniałej sytuacji. Nadpłacone świadczenie zostanie zwrócone” (dowód: *Załącznik nr 9*).

Ponadto niewłaściwe ustalenie dochodu, które doprowadziło do wypłaty świadczenia w niewłaściwej wysokości stwierdzono w przypadku opisanym pod poz. 29 *Załącznika nr 2*. Organ ustalił dochód członka rodziny w wysokości: 684,60 zł, winno natomiast być: 735,43 zł. W wyniku powyższego przyznano zasiłek rodzinny wraz z dodatkami wg zasady „złotówka za złotówkę” w wysokości: 249,43 zł miesięcznie w okresie 24 stycznia 2020 r. do 31 stycznia 2020 r. i 584,93 zł miesięcznie w okresie 1 lutego 2020 r. do 31 października 2020 r.

Nie uwzględniono wyjaśnień kierownika GOPS, który wskazał cyt. „W tym przypadku został naliczony przez system podwójny podatek dla osób wspólnie rozliczających z podatkiem dochodowym. Konsekwencją jest niższy dochód który wpływa na wypłatę świadczeń rodzinnych zł/zł. Sytuacja taka zaistniała gdyż dochody wraz z podatkiem dla indywidualnej osobie przejmujemy z informacji (MF-podatki) każdej osobie będącej w rodzinie dodając do wspólnych dochodów. W tej sytuacji również skierowano pismo do RADIX celem usprawnienia liczenia dochodów dla osób wspólnie rozliczających się z podatkiem dochodowym od osób fizycznych” (dowód: *Załącznik nr 9*).

Błędy w ustaleniu dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę stwierdzono również w przypadku sprawy opisanej w *Załączniku nr 2* pod poz. 9 i 30, jednakże nie miały one wpływu na przyznane świadczenie.

Również podczas ustalania prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka popełniono błędy podczas ustalania dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie w przypadku opisanym w *Załączniku nr 3* pod poz.:

- 1 dochód ustalony – 1165,15 zł, winno być – 1263,65 zł, błąd w wyliczeniu dochodu wynika z dwukrotnego pomniejszenia dochodu rodziny o podatek dochodowy,
- 2 dochód ustalony – 1178,43 zł, winno być – 1293,26 zł, błąd w wyliczeniu dochodu wynika z dwukrotnego pomniejszenia dochodu rodziny o podatek dochodowy,
- 6 dochód ustalony – 1550,99 zł, winno być – 1547,11 zł, błąd w wyliczeniu dochodu wynika z nie pomniejszenia dochodu rodziny o składkę zdrowotną.

Powyższe nie ma wpływu na przyznane świadczenie.

Ponadto w sprawie opisanej pod poz. 11 *Załącznika nr 2* stwierdzono, iż Organ nie ustalił w sposób rzetelny dochodu rodziny. Z załączonej dokumentacji wynika, iż od sierpnia 2018 r. ta trzyosobowa rodzina uzyskiwała rentę rodzinną, jednakże w oparciu o przedłożony PIT 11 ustalono, że z tytułu renty ZUS przyznał wnioskodawczyni – 11.506,86 zł (brutto) a z tytułu praw autorskich i innych praw – 10.720,23 zł. W związku z powyższym wnioskodawczyni oświadczyła, że ta ostatnia kwota przysługiwała jej najprawdopodobniej z tytułu renty. Organ poprzestał na oświadczeniu strony i nie zweryfikował już w żaden inny sposób dochodów rodziny m.in. czy nie zachodzi możliwość zastosowania przepisu dotyczącego dochodów utraconych. Ponadto na wydruku z systemu RADIX, używanego przez GOPS do wyliczania dochodu, widnieją dwa różne miesięczne dochody rodziny, tj. 3.735,38 zł oraz 2.178,97 zł, co również nie zostało w żaden sposób wyjaśnione. W związku z tym trudno uznać, iż ustalony dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w wysokości 726,32 zł jest rzeczywistym miesięcznym dochodem rodziny w za ten okres.

Nie uznano wyjaśnień kierownika GOPS cyt. „Decyzją ustalono prawo świadczenia rodzinnego zł/zł. Organ ustalając dochód oparł się na decyzji o przyznaniu renty rodzinnej od dnia 10.08.2018 r. oraz dochodów dołączonych do wniosku PIT 11 za rok 2018 w których zawarto dochód 18.676,88 zł. Powyższy dochód wprowadzono do systemu RADIX Świadczeń rodzinnych. Zgodnie z definicją dochodu uzyskanego przeliczono na miesiące 5 mcy, dochód uzyskany miesięcznie 3.735,38 zł, a następnie system pisze, że dochód wynosi miesięcznie tj. 2.178,97 zł. Liczba w rodzinie 3, a miesięczny dochód wynosi 726,32 zł. Ponadto system kwalifikuje rodzinę do wypłaty. W związku z powyższym zostało skierowane pismo do Firmy RADIX, o wyjaśnienie sprawy” (dowód: *Załącznik nr 9*).

Ad 5.

W sprawach opisanych pod poz. 17 *Załącznika nr 2* oraz pod poz. 4 i 5 *Załącznika nr 5* stwierdzono brak wskazania przez stronę daty odbioru decyzji. Zgodnie z art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

Z uwagi na skutki procesowe z tym związane, wskazanie daty doręczenia pisma musi mieć wysoce precyzyjny charakter. Z tą datą wiąże się bowiem skutek prawny polegający na uznaniu, że właśnie wówczas strona otrzymała pismo (np.: wyr. WSA w Warszawie z 08.05.2009 r., I SA/Wa 250/09, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 17.03.2009 r., VI SA/Wa 146/09, Legalis; wyr. WSA w Krakowie z 4.11.2008 r., II SA/Kr 194/08, Legalis; wyr. WSA w Białymstoku z 28.10.2008 r., II SA/Bk 512/08, Legalis). Data wskazana jako data doręczenia musi być skonkretyzowana co do dnia, miesiąca oraz roku.

Nie uznano wyjaśnień kierownika GOPS, z których wynika, iż cyt. „(...) Strony zapoznały się z decyzjami co potwierdziły własnoręcznym podpisem pod decyzją. W aktach sprawy znajdowały się oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania z dnia 18.09.2020 r. z nr odpowiednich decyzji administracyjnych. Powyższe oświadczenia zostały potwierdzone własnoręcznym podpisem złożone przez wnioskodawcę z datą 18.09.2020 r. oraz podpisem pracownika GOPS przyjmującego oświadczenie” (*dowód: Załącznik nr 9*).

Ad 6.

W przypadku opisanym pod poz. 2 *Załącznika nr 4* w związku z wnioskiem o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego a następnie zgonem wnioskodawcy wydano decyzję odmawiającą przyznania prawa do wskazanego świadczenia w oparciu o art. 162 § 1 k.p.a., w myśl którego organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Z treści powołanego przepisy jednoznacznie wynika, że stosuje się go w celu stwierdzenia bezprzedmiotowości decyzji wcześniej wydanej przez organ, co nie miało miejsca w omawianym przypadku bowiem organ w niniejszej sprawie nie wydał wcześniej żadnej decyzji.

W zaistniałej sytuacji postępowanie administracyjne zainicjowane złożeniem przez stronę wniosku w dniu 20 listopada 2019 r. winno zostać umorzone (jako bezprzedmiotowe). Prawo do tego wynika z art. 105. § 1 k.p.a. zgodnie z którym, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Śmierć osoby fizycznej (strony) oznacza, że znika dotychczasowy podmiot postępowania administracyjnego i sprawia, że postępowanie to nie może się dalej toczyć w takim kształcie, w jakim było prowadzone dotychczas (stosunek prawnoprocesowy zachodzący pomiędzy organem administracji a konkretnym podmiotem, którego prawa lub obowiązki miały podlegać konkretyzacji). Jeżeli jedyna strona postępowania zmarła, niemożliwe jest zastosowanie przepisów o doręczeniach do pism procesowych kierowanych do tej strony.

W takim przypadku czynność doręczenia aktu administracyjnego w oczywisty sposób nie może zostać skutecznie zrealizowana i wynika to z samej natury czynności. Stąd decyzja administracyjna, w której organ orzeka o umorzeniu postępowania, jest w sposób ważny wydana także wtedy, gdy nie może zostać doręczona. Ważność postanowienia, decyzji w takim przypadku uzależniona jest od wykazania, że ze względu na śmierć jedynej strony postępowania brak jest podmiotu, względem którego taka czynność urzędowa mogłaby zostać podjęta. Skuteczność rozstrzygnięcia umarzającego postępowanie zatem jest niezależna od tego, że akt ten nie podlega doręczeniu i jest niejako „składany” do akt sprawy.

W związku z powyższym nie uznano wyjaśnień kierownika GOPS, który wskazał cyt. „Zasiłek pielęgnacyjny nie został stronie wypłacony. Wydana decyzja nie wnosi żadnych skutków prawnych” (dowód: Załącznik nr 9).

Realizacja zadań wynikających z ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

Ustalenie i wypłata zasiłków dla opiekunów realizowana jest na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1297). Ustawa daje prawo korzystania ze świadczenia osobie, jeżeli decyzja o przyznaniu jej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego wygasła z mocy prawa na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 1548 ze zm.) z dniem 1 lipca 2013 r.

Kontrolą objęto akta 3 osób pobierających w badanym okresie zasiłek dla opiekuna, które zostały szczegółowo opisane z *Załączniku nr 8* stanowiącym integralną część projektu wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzono, że w badanym okresie stosowano wytyczne art. 7 ust. 3 *ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów*, w myśl którego aktualizację wywiadu rodzinnego należy przeprowadzać co 6 miesięcy, jeżeli do końca okresu, na który zostało ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna, pozostało więcej niż 3 miesiące, oraz w sytuacji gdy zaistniały wątpliwości co do faktu sprawowania opieki przez osobę pobierającą zasiłek dla opiekuna. Wyjątek stanowi sprawa opisana pod poz. 1 *Załącznika nr 8*, gdzie stwierdzono naruszenie ww. przepisu.

Nie przyjęto jako uzasadnionych wyjaśnień kierownika GOPS, który wskazał cyt. „(...) Aktualizacja odbywa się na podstawie własnych rejestrów. W aktach sprawy znajdują się wywiady przeprowadzone od uzyskania zasiłku dla opiekuna tj od czerwca 2014 r. w obowiązujących terminach zawartych w ustawie. W opisywanym przypadku w dniu 29.05.2020 został przeprowadzony wywiad, który potwierdził sprawowanie opieki nad osobą wymagającą pomocy. Powyższy problem zgłoszono do Systemu informatycznego dziedzinowego który by przypominał o zbliżających się terminach przeprowadzania wywiadów” – dowód: *Załącznik nr 9*.

Stan faktyczny został utrwalony w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz w wymienionych poniżej załącznikach:

1. Lista sprawdzająca „Sprawy organizacyjne”.
2. Lista sprawdzająca „Zasiłki rodzinne oraz dodatki do zasiłku rodzinnego”.
3. Lista sprawdzająca „Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka”.
4. Lista sprawdzająca „Zasiłki pielęgnacyjne”.
5. Lista sprawdzająca „Specjalny zasiłek opiekuńczy”.
6. Lista sprawdzająca „Świadczenie pielęgnacyjne”.
7. Lista sprawdzająca „Świadczenie rodzicielskie”.
8. Lista sprawdzająca „Zasiłek dla opiekuna”.
9. Wyjaśnienia kierownika GOPS.

Przeprowadzenie kontroli odnotowano w książce kontroli Urzędu Gminy w Lubasz, pod poz. 2/2020.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. Staranne weryfikowanie prawidłowości wypełnionych wniosków i dołączonych do nich oświadczeń w celu wyeliminowania błędów przy ich przyjmowaniu.
2. Powoływanie w podstawie prawnej decyzji wszystkich, mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie przepisów prawa formalnego i materialnego, z podaniem odpowiedniego ustępu i litery danej regulacji.

3. Zawarcie w uzasadnieniu decyzji elementów wynikających z art. 107 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.
4. Dokonywanie poprawnego przeliczenia dochodu na osobę w rodzinie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
5. Dokonanie zmiany decyzji nr xxx z xxx 2019 r. oraz nr xxx z xxx2020 r. w części dotyczącej wysokości przyznanego świadczenia.
6. Ponowne ustalenie dochodu w związku z wnioskiem opisanym pod poz. 11 *Załącznika nr 2*.
7. Stosowanie art. 46 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* w przypadku odbioru osobistego przez stronę decyzji.
8. W przypadku zgonu strony postępowania administracyjnego, przed wydaniem przez organ decyzji, umorzyć postępowanie administracyjne w oparciu o art. 105 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.
9. Przeprowadzanie aktualizacji wywiadu w miejscu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną co 6 miesięcy, jeżeli do końca okresu, na który zostało ustalone prawo do zasiłku dla opiekuna, pozostało więcej niż 3 miesiące, oraz w każdej sytuacji, gdy zaistnieją wątpliwości co do faktu sprawowania opieki przez osobę pobierającą zasiłek dla opiekuna.

Zgodnie z art. 48 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Treść wystąpienia podlega udostępnieniu, zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), z wyłączeniem danych osobowych w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1781).

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Monika Donke-Cieślewicz
z-ca Dyrektora
Wydziału Polityki Społecznej

Anonimizacji danych osobowych, w oparciu o przepis art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) dokonał kontroler.

Dokument sporządziła:

Iwona Palicka starszy specjalista 30 grudnia 2020 r.