



WOJEWODA WIELKOPOLSKI
PS-Pi.431.3.1.2019.1

Poznań, 11 maja 2019 r.

Pani
Maria Suplicka
Wójt Gminy Gniezno
al. Reymonta 9-11
62-200 Gniezno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 16 ust. 1,2 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 2011 r., Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.), w dniach od 18 do 26 lutego 2019 r. została przeprowadzona w Urzędzie Gminy Gniezno (62-200 Gniezno, al. Władysława Stanisława Reymonta 9-11), kontrola w trybie zwykłym, w zakresie realizacji świadczeń rodzinnych oraz zasiłku dla opiekuna w okresie od 1 lipca 2018 r. do dnia zakończenia 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.0030.58.2019.1 z dnia 14 lutego 2019 r. (*dowód: akta kontroli str. 1*), zespół kontrolerów w składzie:

Iwona Palicka – starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu - Delegatura w Pile, jako kierownik zespołu kontrolującego,

Jacek Mruczyk – starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

Marta Maćkowska – inspektor wojewódzki w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

którzy złożyli oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z udziału w wymienionej wyżej kontroli (*dowód: akta kontroli str. 2-4*).

Jednostka kontrolowana została poinformowana o przedmiotowej kontroli pismem nr PS-Pi.431.3.1.2019.1 z dnia 31 stycznia 2019 r. (*dowód: akta kontroli str. 5*).

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

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

W wyniku kontroli ustalono.

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

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220) 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 Gminy Gniezno upoważnił kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gnieźnie (Upoważnienie nr 013/2/04 z dnia 4 maja 2004 r.) do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących przyjmowania wniosków, opracowania decyzji, gromadzenia dokumentacji, wypłat świadczeń, prowadzenia statystyki oraz wydawania decyzji w zakresie świadczeń rodzinnych (*dowód: Załącznik nr 1*).

W GOPS realizacją ww. zadań zajmuje się pracownik ds. rodzinnych, wychowawczych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego - starszy referent ds. świadczeń rodzinnych, do zadań którego należy w szczególności:

- prowadzenie procedur egzekwowania nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych,
- prowadzenie rejestru świadczeniobiorców oraz dokonywanie uzupełnień w teczkach rodzin pobierających świadczenia rodzinne,
- przyjmowanie wniosków i terminowe kompletowanie dokumentacji dotyczącej świadczeń rodzinnych,
- prowadzenie korespondencji oraz sporządzania pism dotyczących świadczeniobiorców w zakresie świadczeń rodzinnych,
- wydawania zaświadczeń o wysokości pobieranych świadczeń,
- obsługa systemu komputerowego w zakresie wprowadzania danych do systemu, rejestracji wniosków, odwołań, oraz wykonywania sprawozdawczości

(*dowód: Załącznik nr 1*).

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. rozporządzeniu;
- sprawdzono udokumentowanie i prawidłowość ustalenia dochodu, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 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 2015 r., poz. 1238) oraz 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), Obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lipca 2018 r. w sprawie wysokości dochodu za rok 2017 z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (M.P. z 2018 r., poz. 721), Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2018 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2017 r. (M.P. z 2018 r., poz. 911);
- kontroli poddano wydane przez organ właściwy decyzje w zakresie przyznanych świadczeń i ich zgodność z wnioskami, ww. przepisami oraz z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2018, poz. 2096 ze zm.);
- 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 2017 r., poz. 2092 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 lipca 2018 r. do 18 lutego 2019 r. do GOPS wpłynęło:

- 508 wniosków o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami,
- 49 wniosków o ustalenie prawa do zasiłku pielęgnacyjnego,
- 8 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego,
- 47 wniosków o ustalenie prawa do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka,
- 15 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia rodzicielskiego,
- 17 wniosków o ustalenie prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego

(dowód: akta kontroli str.6).

Ponadto ustalono, iż w ww. okresie zasiłek dla opiekuna wypłacano 6 osobom (dowód: akta kontroli str.7).

Kontroli poddano postępowania przeprowadzone przez GOPS w związku ze złożonymi:

- 26 wnioskami o świadczenie rodzinne z dodatkami, co stanowi 5,1% ogółu złożonych wniosków,
- 6 wnioskami o zasiłek pielęgnacyjny, co stanowi 12,2 % ogółu złożonych wniosków,
- 3 wnioskami o świadczenie pielęgnacyjne, co stanowi 37,5 % ogółu złożonych wniosków,
- 20 wnioskami o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, co stanowi 42,6 % ogółu złożonych wniosków,
- 8 wnioskami o świadczenia rodzicielskie, co stanowi 53,3 % ogółu złożonych wniosków,
- 4 wnioskami o specjalny zasiłek opiekuńczy, co stanowi 23,5 % ogółu złożonych wniosków.

Próbą kontrolną objęto:

- w przypadku świadczeń rodzinnych z dodatkami - 15 pierwszych wniosków wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. oraz 11 pierwszych wniosków wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
- w przypadku zasiłku pielęgnacyjnego - 3 pierwsze wnioski wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. oraz 3 pierwsze wnioski wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
- w przypadku świadczeń pielęgnacyjnych - 1 wniosek wraz z materiałem zebrany w sprawie, który jako pierwszy i jedyny wpłynął w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. oraz 2 pierwsze wnioski wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
- w przypadku jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka - 10 pierwszych wniosków wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. oraz 10 pierwszych wniosków wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
- w przypadku świadczenia rodzicielskiego - 5 pierwszych wniosków wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2018 r. oraz 4 pierwsze wnioski wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
- w przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego - 3 pierwsze wnioski wraz z materiałem zebrany w sprawie, które wpłynęły w okresie od 1 lipca do 31 grudnia

2018 r. oraz 1 wniosek wraz z materiałem zebrany w sprawie, który jako pierwszy i jedyny wpłynął w okresie od 1 stycznia do 18 lutego 2019 r.,
(dowód: akta kontroli str. 8-28).

Kontrolą objęto również akta 4 osób, którym w badanym okresie wypłacano zasiłek dla opiekuna.

Skontrolowane postępowania szczegółowo zostały opisane w *Załącznikach od nr 1A do nr 7* stanowiących integralną część projektu wystąpienia pokontrolnego.

Realizacja zadań wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Gnieźnie 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*, a w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w 2018 roku (M.P. z 2017 r., poz. 1014) oraz z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2019 (M.P. z 2018 r., poz. 1099).

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 2018, poz. 2096 ze zm.), zwanej dalej k.p.a.

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, zaświadczenia szkoły lub oświadczenia stron o uczęszczaniu dziecka do szkoły - w przypadku gdy dziecko ukończyło 18. rok życia, prawomocne wyroki sądu rodzinnego orzekające rozwód, orzeczenia sądu zasądzające alimenty na rzecz osób w rodzinie.

W przypadku ustalania prawa do dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego w dokumentacji znajdowały się zaświadczenia pracodawcy o terminie i okresie, na jaki został udzielony urlop wychowawczy oraz o co najmniej sześciomiesięcznym okresie pozostawania w stosunku pracy bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego.

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 o uczęszczaniu dziecka do szkoły poza miejscem zamieszkania.

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. Błędne ustalenie dochodu na osobę w rodzinie – stwierdzono w 4 przypadkach na 50 sprawdzonych spraw, w których wnioskowano o przyznanie świadczenia uzależnionego od dochodu rodziny.
2. Wypłata zasiłku rodzinnego pomimo przekroczenia przez rodzinę kryterium dochodowego określonego w art. 5 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych – stwierdzono w 1 przypadku na 26 sprawdzonych spraw.
3. Wypłata dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w wysokości określonej w art. 11a ust. 4 powołanej ustawy pomimo braku decyzji, którą organ przyznałby ww. świadczenie w podwyższonej wysokości – stwierdzono w 1 przypadku na 2 sprawdzone sprawy, w których wnioskowano o ww. dodatek.
4. Nie odniesienie się do wszystkich żądań strony zawartych we wniosku – stwierdzono w 1 przypadkach na 71 sprawdzonych spraw.
5. Formułowanie sentencji decyzji w sposób niejednoznaczny i niezrozumiały - stwierdzono w 8 przypadkach na 71 sprawdzonych spraw.
6. Brak precyzyjności podstaw prawnych decyzji, powoływanie przepisów nie mających zastosowania w danej sprawie oraz powoływanie niewłaściwych aktów prawnych – stwierdzono w 59 przypadkach na 67 skontrolowanych spraw.
7. Brak w decyzjach przyznających prawo do świadczenia rodzicielskiego za niepełny miesiąc uzasadnienia prawnego i faktycznego, w którym organ wyjaśniłby stronie zasady przyznawania świadczenia rodzicielskiego – stwierdzono w 4 przypadkach na 8 sprawdzonych spraw.
8. Wydanie dwóch decyzji w tej samej sprawie - stwierdzono w 1 przypadku na 71 sprawdzonych spraw.

Ad 1.

W sprawie opisanej pod poz. 19 Załącznika nr 1A przy rozpatrywaniu wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego na okres zasiłkowy 2018/2019 błędnie ustalono dochód rodziny (jest – 647,32 zł, winno być – 693,85 zł). W analizowanej sytuacji w roku 2017, tj. w roku poprzedzającym okres na jaki ustalane było prawo do zasiłku rodzinnego, doszło do utraty dochodu, ale tylko przez jednego ze wspólnie rozliczających się małżonków. Organ ustalając dochód rodziny pomniejszył go o podatek należny od wszystkich dochodów osiągniętych w 2017 roku, w tym również od dochodu utraconego.

Zgodnie z definicją dochodu zawartą w art. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, dochód to przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W myśl art. 5 ust. 4 ww. ustawy w przypadku utraty dochodu przez członka rodziny (...) w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy lub po tym roku, ustalając ich dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego.

W związku z powyższym uznać należy, iż organ chcąc w sposób prawidłowy ustalić dochód rodziny winien był wyliczyć kwotę podatku należnego od dochodu utraconego proporcjonalnie w stosunku do osiągniętego dochodu przez każdego ze współmałżonków a następnie utracić w ten sposób wyliczony podatek od łącznego podatku obydwójga małżonków.

Na poprawność przyjęcia takiego sposobu obliczeń wskazują również informacje zawarte w piśmie Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 listopada 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 29-30).

Konsekwencją powyższego było dokonanie wypłaty zasiłku rodzinnego pomimo naruszenia kryterium dochodowego, które zgodnie z art. 5 ust 1 *ustawy o świadczeniach rodzinnych* w przeliczeniu na osobę wynosi 674,00 zł (dowód: akta kontroli str.32-44).

Kierownika GOPS wyjaśnił, iż zaistniała sytuacja spowodowana była błędem pracownika (dowód: akta kontroli str. 31).

Ad 2.

W sprawie opisanej pod poz. 23 i 24 Załącznika nr 1A przy rozpatrywaniu wniosku o ustalenie prawa do zasiłku rodzinnego na okres zasiłkowy 2018/2019 błędnie ustalono dochód w przeliczeniu na osobę (jest - 511,67 zł, winno być - 240,45 zł). Różnica w wyliczeniu dochodu wynika z niestosowania art. 5 ust. 4a *ustawy o świadczeniach rodzinnych*, w którym wskazano, że w przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny (...) w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, ustalając dochód członka rodziny (...), osiągnięty w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten był uzyskiwany, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na który ustalone lub weryfikowane jest prawo do świadczeń rodzinnych (dowód: akta kontroli str. 45-46).

Organ ustalając dochód rodziny brał pod uwagę zaświadczenie wystawione przez pracodawcę, w którym wskazano kwotę dochodu uzyskanego za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „(...) W przypadku uzyskania dochodów ustalając dochód członka rodziny mylnie przyjęto dochód z miesiąca następującego po miesiącu, w którym uzyskano dochód mając na względzie interes strony i zminimalizowanie formalności przy czym ustalając dochód zgodnie z art. 5 ust. 4a *ustawy o św. rodz.* nie zmienia się sytuacja dochodowa i rodzina nadal spełnia ustawowe kryterium warunkujące przyznanie pomocy” (dowód: akta kontroli str. 31).

Również w sprawie opisanej pod poz. 8 Załącznika nr 4 błędnie wyliczono dochód na członka rodziny – podzielono dochód rodziny przez 2 zamiast 3 członków rodziny.

Ad 3.

W sprawie opisanej pod poz. 3 Załącznika nr 1A dokonano wypłaty dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka niepełnosprawnego za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 stycznia 2019 r. w wysokości 273 zł bez dokonania wcześniej stosownej zmiany decyzji nr xxx z dnia xxx 2018 r. przyznającej ww. dodatek na to samo dziecko w kwocie 193 zł miesięcznie na okres od 1 listopada 2018 do 31 października 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 47-63).

Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „(...) Wypłaty świadczenia dokonano w wyniku zmiany decyzji, w sentencji zmienionej decyzji omyłkowo nie wpisano dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Zmiana decyzji została opracowana w systemie do obsługi świadczeń, natomiast omyłkowo nie zawarto wszystkich świadczeń na wydruku decyzji” (dowód: akta kontroli str. 31).

Ad 4.

W sprawie opisanej pod poz. 3 Załącznika nr 1A wnioskodawczyni wniosła o ustalenie prawa m.in. do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego. Organ pomimo tak wyraźnie sprecyzowanego zakresu żądania zawartego w ww. wniosku 6 sierpnia 2018 r. wydał decyzję nr xxx/2018, którą nie rozpatrzył merytorycznie żądania strony w ww. zakresie.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 *ustawy o świadczeniach rodzinnych* ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych oraz ich wypłata następują odpowiednio na wniosek małżonków, jednego z małżonków, rodziców, jednego z rodziców (...).

W myśl art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji.

Mając na względzie powyższe przepisy uznać należy, że w związku ze złożonym wnioskiem organ po wszczęciu postępowania miał obowiązek rozstrzygnąć żądanie strony również w zakresie uprawnień wnioskodawczyni do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (dowód: akta kontroli str. 47-63).

Ad 5.

W sprawie opisanej pod poz. 18 Załącznika 1A w sentencji decyzji nr xxx z xxx 2018 r. wskazano, że wnioskodawczyni przyznano:

- zasiłek rodzinny na córkę w wieku 5-18 lat, w kwocie 124,00 zł miesięcznie, na okres od 1 listopada 2018 r. do 31 października 2019 r.,
- zasiłek rodzinny na córkę w wieku 5 -18 lat, w kwocie 124,00 zł miesięcznie, na okres od 1 listopada 2018 r. do 31 października 2019 r.,
- dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego przyznany na obie córki, po 100,00 zł na każdą jednorazowo.

W sentencji ww. decyzji wskazano również, że w związku z przekroczeniem kryterium dochodowego ustala się do wypłaty łączną kwotę zasiłku rodzinnego i dodatków do zasiłku rodzinnego w wys. 21,54 zł w okresie od 1 listopada 2018 r. do 31 października 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 64).

W podobny sposób sformułowano decyzję nr xxx z xxx2018 r. (poz. 2 Załącznika 1A) – akta kontroli: str. 65-66).

Ponadto w sprawach opisanych pod poz. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Załącznika nr 3 w sentencji decyzji przyznających świadczenie rodzicielskie za niepełny okres wskazano przyznanie uprawnień w pełnej wysokości (dowód: akta kontroli str. 67-69).

Zwrócić należy uwagę, że rozstrzygnięcie zawarte w sentencji jest jednym z najistotniejszych elementów decyzji administracyjnej. Ma ono znaczenie szczególne, gdyż określa skutki ustalonego przez organ stanu faktycznego i zastosowanych przepisów. Dlatego rozstrzygnięcie winno zostać sformułowane w sposób dokładny, zrozumiały i jednoznaczny. Sformułowanie sentencji w sposób wskazany powyżej powoduje, że jest niejednoznaczna i niezrozumiała bowiem może sugerować w przypadku sprawy opisanej pod poz. 18 - jednoczesne przyznanie zasiłku rodzinnego z dodatkami w pełnej kwocie oraz w kwocie wyliczonej zgodnie z zasadą wskazaną w art. 5 ust. 3 i 3a *ustawy o świadczeniach rodzinnych* a w przypadku spraw opisanych pod poz. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 Załącznika nr 3 – przyznanie świadczenia rodzicielskiego za niepełny miesiąc z naruszeniem art. 17c ust. 7 *ustawy o świadczeniach rodzinnych*, co w rzeczywistości nie miało miejsca.

Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „(...) W przypadku podawania w sentencji decyzji pełnej kwoty przyznając świadczenie rodzinne w ramach zasad „złotówka za złotówkę” błąd wynikał z wydruku generowanego przez system, którego nie edytowano. Jednocześnie w uzasadnieniu decyzji podawano szczegółowe wyjaśnienie sposobu wyliczenia świadczenia oraz przyznanej kwoty. W przypadku podawania w sentencji decyzji pełnej kwoty przyznając świadczenie rodzicielskie błąd wynikał z wydruku generowanego przez system, którego nie edytowano (dowód: akta kontroli str. 31).

Ad 6.

W podstawie prawnej większości skontrolowanych decyzji powołano przepisy nie mające zastosowania w danej sprawie oraz wskazywano przepisy nieprecyzyjnie, powoływano również niewłaściwe akty prawne, tj.: ustawę z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodziny (Dz. U. z 2017 r., poz. 1428) – powoływanie ww. ustawy było zbędne z uwagi na fakt opublikowania w dniu 20 października 2017 r. Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach rodzinnych, dotychczasowa ustawa została ujednolicona o zapisy m.in. ww. ustawy z 7 lipca 2017 r. oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania w sprawach o świadczenie rodzinne (Dz. U. z 2015 r., poz. 2284), które zostało uchylone 1 sierpnia 2017 r. 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. Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „W podstawach prawnych najczęściej stosowano uniwersalny szablon zawierający większość przepisów do wypłaty wszystkich świadczeń nie precyzując dokładnych aktów prawnych dotyczących danego świadczenia. Jest to spowodowane znacznym przeciążeniem występującym w okresie zasiłkowym, w którym opracowaniem decyzji zajmuje się tylko 1 osoba” (dowód: akta kontroli str. 31).

Ad 7.

W sprawie opisanej pod poz. 4, 5, 6, 7 Załącznika nr 3 w decyzjach przyznających prawo do świadczenia rodzicielskiego za niepełny miesiąc organ nie zawarł uzasadnienia prawnego i faktycznego, w którym organ wyjaśniłby stronie zasady przyznawania świadczenia rodzicielskiego (dowód: akta kontroli str. 67-69).

Wskazać należy, iż uzasadnienie stanowi integralną część wyjaśnienia rozstrzygnięcia będącego dyspozytywną częścią decyzji, a także spowodowania przekonania strony o jego prawidłowości. Równocześnie, uzasadnienie powinno umożliwić organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia.

Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „(...) W uzasadnieniu decyzji przyznających prawo do świadczenia rodzicielskiego nie zawierano szczegółowych wyjaśnień dot. wypłaty świadczenia za dany miesiąc z uwagi na niedopatrzenie spowodowane nadmiarem opracowywanych decyzji w okresie zasiłkowym” (dowód: akta kontroli str. 31).

Ad 8.

W sprawie opisanej pod poz. 8 Załącznika nr 4 w wyniku błędu popełnionego podczas ustalania dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę organ uznał, że nastąpiło przekroczenie kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 15b ust. 2 *ustawy o świadczeniach rodzinnych*, tj. 1922,00 zł. Stąd decyzją z 4 grudnia 2018 r. orzekł o odmowie przyznania matce (wniosek z 3 grudnia 2018 r.) jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, w kwocie 1000,00 zł. Decyzję stronie przekazano 11 grudnia 2018 r. za pośrednictwem poczty, natomiast już 13 grudnia 2018 r. organ wydał kolejną decyzję w trybie art. 104 oraz art. 130 § 4 k.p.a., powołując się ponownie na wniosek z 3 grudnia 2018 r., którą tym razem przyznał ww. świadczenie pomimo, iż sytuacja dochodowa i rodzinna wnioskodawczyni nie uległa zmianie. Badana dokumentacja sprawy nie zawiera zrzeczenia się strony prawa do

odwołania. Z notatki służbowej sporządzonej przez pracownika GOPS wynika, że strona po otrzymaniu decyzji odmownej skontaktowała się telefonicznie z Ośrodkiem w celu uzyskania informacji dotyczącej ww. decyzji. Po ponownej weryfikacji wykryto błąd, który wpłynął na odmowę przyznania świadczenia, co spowodowało wydanie drugiej decyzji (dowód: akta kontroli str. 70-74).

W myśl art. 110 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.

Oznacza to, że decyzja zostaje wprowadzona do obrotu prawnego i jej wzruszenie jest dopuszczalne w granicach wyznaczonych stosownymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego bądź na podstawie przepisów szczególnych. W postępowaniu administracyjnym gwarancje trwałości decyzji, wynikające z art. 110 k.p.a., należy rozumieć w ten sposób, że organ administracji, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia jeżeli w nowej sprawie, wszczętej przed tym organem, nie zmieniły się istotne elementy poprzednio wydanej decyzji wynikające z art. 107 § 1 k.p.a. W tej samej sprawie po raz drugi nie może więc zapaść decyzja oparta o istniejący stan faktyczny i prawny pomiędzy tymi samymi stronami bez wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji już w sprawie wydanej.

Ponadto zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.

Dlatego w sytuacji wyrażenia w rozmowie telefonicznej przez wnioskodawczynię niezadowolenia z decyzji, którą odmówiono przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, organ winien był wskazać stronie na potrzebę złożenia odwołania i dopiero wówczas podjąć działania mające na celu zmianę wydanej wadliwie decyzji.

Kierownik GOPS wyjaśnił cyt. „(...) Odmowa przyznania jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka została wydana z uwagi na pomyłkę pracownika opracowującego decyzję polegającą na nie uwzględnieniu wszystkich członków rodziny. Po jej wydaniu wnioskodawca zwrócił się o ponowne przeliczenie dochodu w wyniku którego po doliczeniu 1 członka rodziny okazało się, że świadczenie przysługuje” (dowód: akta kontroli str. 31).

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 2017 r., poz. 2092). 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 4 osób pobierających w badanym okresie zasiłek dla opiekuna, które zostały szczegółowo opisane w Załączniku nr 7 stanowiącym integralną część projektu wystąpienia pokontrolnego.

Ustalono, że zasiłki dla opiekuna wypłacane są w oparciu o obowiązujące decyzje, wydane na podstawie art. 2 ustawy, w wysokości wynikającej z art. 4 powołanej ustawy, w związku z § 1 pkt 15 *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.*

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów GOPS przeprowadzał aktualizacje rodzinnego wywiadu 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.

Stan faktyczny został utrwalony w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz dołączonych do projektu wystąpienia pokontrolnego załącznikach:

1. Lista sprawdzająca „Sprawy organizacyjne”.

- 1A. Lista sprawdzająca „Zasiłki rodzinne”.
2. Lista sprawdzająca „Zasiłki pielęgnacyjne”.
3. Lista sprawdzająca „Świadczenie rodzicielskie”
4. Lista sprawdzająca „Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka”.
5. Lista sprawdzająca „Specjalny zasiłek opiekuńczy”.
6. Lista sprawdzająca „Świadczenie pielęgnacyjne”.
7. Lista sprawdzająca „Zasiłek dla opiekuna”.

Przeprowadzenie kontroli odnotowano w książce kontroli Urzędu Gminy Gniezno, pod poz. 1/2019.

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

1. Dochowanie szczególnej staranności podczas ustalania dochodu rodziny.
2. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji nr xxx z xxx 2019 r.
3. Zmianę decyzji nr xxx z xxx 2018 r. w części dotyczącej wysokości dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka w styczniu 2019 r.
4. Rozpatrywanie każdorazowo wszystkich żądań strony przedłożonych we wniosku i ustosunkowanie się do nich w wydanej przez organ decyzji.
5. Formułowanie sentencji decyzji w sposób dokładny, zrozumiały i jednoznaczny.
6. Powoływanie w podstawie prawnej decyzji wszystkich, mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie przepisów prawa formalnego i materialnego, z podaniem odpowiedniego ustępu i litery danej regulacji.
7. Sporządzanie uzasadnień decyzji ustalających prawo do świadczenia rodzicielskiego przysługującego za niepełny miesiąc, które w sposób wyczerpujący i przekonywujący wskazują, jakimi przesłankami kierował się organ wydając dane rozstrzygnięcie.
8. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji nr xxx z xxx 2018 r.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Z upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego
Monika Donke-Cieślewicz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Polityki Społecznej

Sporządziła: Iwona Palicka