

W. 120. 3. 2. 15

Katowice, 5 sierpnia 2019 r.

PSIa.431.2.2019

KOP:
L. m. 120. 3. 2. 15
Y. 120. 3. 2. 15
- 120. 3. 2. 15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w KATOWICACH
ul. Jagiellońska 25
40-032 Katowice

I. Dane organizacyjne przeprowadzenia kontroli

Zakres kontroli Ocena prawidłowości realizacji zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, polegającego na przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń wychowawczych w mieście Zabrze.

Jednostka kontrolowana: Miasto Zabrze
Urząd Miasta Zabrze
z siedzibą przy: ul. Powstańców Śląskich 5-7, 41-800 Zabrze

Kierownik jednostki kontrolowanej: Pani Małgorzata Mańka-Szulik – Prezydent Miasta Zabrze

Okres objęty kontrolą: 1 lipca 2018 r. – 5 lutego 2019 r. (okres świadczeniowy 2018/2019)

Zespół kontrolerów i nr upoważnienia: - Paweł Głapiak, inspektor wojewódzki w Wydziale Rodziny i Polityki Społecznej, upoważnienie numer PS Ia.0030.3.2019 z dnia 5 lutego 2019 r.
- Małgorzata Zimoch, inspektor wojewódzki w Wydziale Rodziny i Polityki Społecznej, upoważnienie numer PS Ia.0030.4.2019 z dnia 5 lutego 2019 r.

[Akta kontroli str. 3-4]

Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli: - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹,
- art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²,
- art. 29 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³.

Termin kontroli: 25 lutego – 29 marca 2019 r.

[Akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena ogólna do zakresu skontrolowanej działalności.

Ocena ogólna: **Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**

Komórka wykonująca zadania z zakresu objętego kontrolą: Dział Świadczeń Rodzinnych Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych.

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny: Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych obszarów objętych kontrolą, których szczegółowe uzasadnienie przedstawiono poniżej.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego zakresu kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości: 1. Prezydent Miasta Zabrze – Pani Małgorzata Mańka-Szulik
2. Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych – Pan Zbigniew Gurnacz
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych ZCŚR – Pan / . . . /

¹ t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2234.

² Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

³ t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2134, zwana dalej ustawą materialną.

III. Oceny częściowe skontrolowanej działalności do badanego obszaru ze wskazaniem ustaleń, na których zostały oparte.

A. Obszar kontroli:	Ocena stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych i kadrowych.
Ocena częściowa do danego obszaru:	Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.
Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą	Dział Świadczeń Rodzinnych Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych.
Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:	Zabrzeńskie Centrum Świadczeń Rodzinnych zostało utworzone na mocy uchwały nr XXV/268/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 maja 2016 r. <i>[Akta kontroli str. 10]</i> Jednocześnie przed powołaniem do życia Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych organ właściwy nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 53 ustawy materialnej, którym był zobowiązany do wyznaczenia przed dniem wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, jednostki realizującej zadania wynikające z tej ustawy. <i>[Akta kontroli str. 406]</i> W okresie objętym kontrolą organ działał na podstawie Statutu Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych przyjętego Uchwałą nr XXV/269/16 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 maja 2016 r. zmienionego Uchwałą XXXVII/408/17 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu. <i>[Akta kontroli str. 8 i 12-13]</i> Regulamin Organizacyjny ZCŚR został zatwierdzony Zarządzeniem nr 0211/1/2016 Dyrektora Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych z dnia 1.07.2016 r. w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych zmieniony Zarządzeniem nr 0211/1/2018 Dyrektora Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych z dnia 2.01.2018 r. w sprawie: Aneksu do Regulaminu Organizacyjnego Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych. <i>[Akta kontroli str. 18-28 i 14-17]</i> Dyrektorem Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych jest Pan Zbigniew Gurnacz zatrudniony na ww. stanowisku od dnia 1.07.2016 roku na podstawie porozumienia zmieniającego, zawartego w Zabrzu dnia 29.06.2016 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Zabrze a Panem Zbigniewem Gurnaczem. <i>[Akta kontroli str. 127]</i> Prezydent Miasta Zabrze upoważnił Dyrektora Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dokumentem nr ZPU-I.0052.2.38.2016 z dnia 18.08.2016 r. z mocą obowiązywania od 1.07.2016 r. <i>[Akta kontroli str. 129]</i> Dodatkowo Prezydent Miasta Zabrze upoważnił do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci: - Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych – p. / / – ZPU-I.0052.3.47.2016 z dnia 18.08.2016 r. z mocą obowiązywania od dnia 1.07.2016 r.,

- Zastępca Kierownika – p. / . . . / – ZPU-I.0052.3.45.2016 z dnia 18.08.2016 r. z mocą obowiązywania od dnia 1.07.2016 r.,
- Zastępcę Kierownika – p. / . . . / – ZPU-I.0052.3.46.2016 z dnia 18.08.2016 r. z mocą obowiązywania od dnia 1.07.2016 r.

[Akta kontroli str. 129]

Żaden spośród 45 pracowników Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych realizujących kontrolowane zadanie nie posiadał upoważnień do prowadzenia postępowań w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego.

W związku z powyższym 1 marca 2019 roku Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych złożył następujące wyjaśnienia: „Poszczególni pracownicy w/w działu posiadają w swoich zakresach obowiązków zapisy dot. realizacji obowiązków z zakresu „500 plus” oraz posiadają upoważnienia dyrektora jednostki, wydane na podstawie regulaminu organizacyjnego centrum, do podpisywania pism i innej korespondencji sporządzanej w ramach prowadzonych postępowań. Nie posiadają odrębnych upoważnień jedynie do prowadzenia postępowań z uwagi na fakt, iż powyższe umocowanie wydawało się wystarczające i dotąd nie budziło wątpliwości organów kontrolnych.

Jednocześnie zaznaczam, iż sporządzono już wnioski o wydanie stosownych upoważnień dla wszystkich pracowników działu świadczeń realizujących zadania wskazane w ustawie.”

[Akta kontroli str. 44 i 126]

Na dzień prowadzenia kontroli upoważnienia do prowadzenia postępowań i/lub wydawania decyzji w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci posiadały 4 osoby, w tym Dyrektor, Kierownik Działu i jego dwaj Zastępcy.

[Akta kontroli str. 129]

Z informacji uzyskanych od Dyrektora ZCŚR wynika, że zatrudnionych w okresie od 1 lipca 2018 r. do 5 lutego 2019 r. było 45 pracowników (bez Dyrektora, Kierownika Działu i jego zastępców), w tym:

- 44 pracowników zatrudnionych przed 1 lipca 2018 roku, w tym 1 pracownik, który zakończył stosunek pracy po 1 lipca 2018 roku,
- 1 pracownik zatrudniony po 1 lipca 2018 roku.

Ponadto 3 spośród powyższych pracowników w kontrolowanym okresie przebywało na długotrwałym zwolnieniu lekarskim.

W okresie objętym kontrolą nie zatrudniano pracowników na podstawie umów cywilno-prawnych.

[Akta kontroli str. 125]

Zgodnie z oświadczeniem Radcy Prawnego – p. / . . . / w badanym okresie wpłynęło 8 skarg dotyczących funkcjonowania jednostki związanych z realizacją świadczenia wychowawczego. Spośród powyższych 7 wniosła ta sama osoba w tej samej sprawie, tj. błędnego przekazania wniosków o świadczenia do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w celu zbadania czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ósma skarga dotyczyła zwrotu nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych i wychowawczych (odmówiono umorzenia nienależnie pobranych świadczeń).

Wszystkie skargi uznano za niezasadne.

[Akta kontroli str. 123-124]

W celu skutecznego realizowania zadania objętego kontrolą 5 pracowników, w tym Z-ca Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych, Zabrzeńskiego Centrum

Świadczeń Rodzinnych odbyło 5 szkoleń: 3 m.in. z zakresu świadczenia wychowawczego, 2 z obsługi modułu aplikacji Familia (komunikacja gminy z wojewodą).

[Akta kontroli str. 128]

Umocowania prawne osób Kierujących Ośrodkiem do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń wychowawczych są prawidłowe, zgodne z wymogami i obowiązującymi przepisami prawa.

B. Obszar kontroli:

Ocena prowadzonego postępowania, wydawanych decyzji i terminowości załatwiania spraw.

Ocena częściowa
do danego obszaru:

Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Komórka wykonująca
załatwienie z obszaru
objętego kontrolą

Dział Świadczeń Rodzinnych Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych

Ustalenia, stanowiące
podstawę do oceny:

Postępowania w sprawach o ustalenie prawa do świadczeń wychowawczych wszczynane były na podstawie wniosków o ustalenie prawa do ww. świadczenia. Wnioski sporządzone były zgodnie z wymogami ustawy materialnej oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 lipca 2017 roku 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 wychowawczego⁴.

Z populacji 9 449 niepowtarzających się wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, które wpłynęły do Organu właściwego w badanym okresie, do kontroli przyjęto próbę 4,00 % złożonych wniosków, tj. 378 wniosków, przy czym 303 wnioski dotyczyły ustalenia prawa do świadczeń na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci, a 75 wniosków ustalenia prawa do świadczeń na drugie lub drugie i kolejne dziecko/dzieci.

Poszczególne elementy próby wyłonione zostały metodą losową, za pomocą funkcji LOS () z programu Excel.

[Akta kontroli str. 29-41]

W sporządzonym przez kontrolujących wykazie wylosowanych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego 6 wniosków nie podlegało kontroli z powodu przekazania⁵ spośród nich do Wojewody Śląskiego celem ustalenia czy mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W 1⁶ przypadku wylosowany wniosek nie podlegał kontroli, z uwagi na to, że został on złożony w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na okres świadczeniowy 2017/2018.

W związku z powyższym wnioski te zostały zastąpione 6 spośród 7⁷ zduplikowanych wniosków złożonych przez strony, a błędnie zarejestrowanych przez organ właściwy pod tymi samymi unikatowymi numerami spraw.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1465, zwane dalej rozporządzeniem.

⁵ Postępowania pod poz.: Id – 9, 18, 114, 131; IId – 68 [Id – postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci; IId – postępowania w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na drugie lub drugie i kolejne dziecko/dzieci. Powyższe znajdują się w załączniku nr 2].

⁶ Postępowanie pod poz.: Id – 94.

⁷ Postępowania nr: 202212, 214593, 214417, 211908, 215986, 220632, 214760.

W związku z wylosowaniem 300 zamiast 303 wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze i kolejne dziecko, kierujący kontrolą zwrócił się do Dyrektora Zabrzańskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych o przedłożenie do kontroli 3⁸ pierwszych wniosków znajdujących się w populacji wszystkich unikatowych wniosków złożonych w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci od 1 lipca 2018 r. do 5 lutego 2019 r. – dotyczących okresu świadczeniowego 2018/2019, która stanowiła podstawę do wylosowania próby.

[Akta kontroli str. 118 i 407-490]

W związku z powyższym kontrolą objęto 384, wobec przyjętej próby 378, postępowań wszczętych z wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci (308) oraz na drugie lub drugie i kolejne dziecko/dzieci (76).

Spośród 384 (100%) wniosków podlegających kontroli 289 zostało złożonych w formie papierowej (264 na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci oraz 25 na drugie lub drugie lub kolejne dziecko/dzieci), a 95 wniosków w formie elektronicznej (44 wniosków na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci oraz 51 wniosków na drugie lub drugie lub kolejne dziecko/dzieci).

Na podstawie 384⁹ (100%) skontrolowanych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, wydano:

- 356 decyzji przyznających świadczenia wychowawcze, w tym 19 decyzji w części odmawiających prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko,
- 33 decyzje odmawiające prawa do świadczenia wychowawczego, a także:
- 9 decyzji uchylających wcześniej wydane decyzje przyznające prawo do świadczenia wychowawczego,
- 6 decyzji zmieniających wcześniej wydane decyzje przyznające prawo do świadczenia wychowawczego,
- 2 decyzje w sprawie ustalenia nienależnie pobranych świadczeń.

[Akta kontroli str. 118 i 407-490]

Jedna¹⁰ spośród wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia wychowawczego została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. W wyniku jej rozpatrzenia decyzja organu właściwego została uchylona a sprawa skierowana do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy organ właściwy wydał decyzję przyznającą prawo do świadczenia wychowawczego.

384 (100%) wnioski poddane kontroli zostały złożone przez osoby do tego uprawnione, tj. matki, ojców lub opiekunów prawnych i faktycznych zgodnie z wytycznymi określonymi w ustawie materialnej i rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Wnioski rozpatrywane były zgodnie z właściwością miejscową.

W przypadku 117 wniosków stwierdzono braki wymagające uzupełnienia,

⁸ Postępowania pod poz.: Id – 306-308.

⁹ Postępowania skontrolowane przez Pawła Glapiaka: Id – 1-198, 238-242, 244-249, 251-253, 255, 257-260, 262-263, 301-305, 308; IId – 76.

Postępowania skontrolowane przez Małgorzatę Zimoch: Id – 199-237, 243, 250, 254, 256, 261, 264-300, 306-307; II d – 1-75.

¹⁰ Postępowanie pod poz.: Id – 72.

poprawienia lub/i uzupełnienia niezbędnych dokumentów.

W związku z brakiem uzupełnienia wniosku o wymagane informacje/dokumenty 8¹¹ spośród nich pozostawiono bez rozpatrzenia.

Jednocześnie ustalono, że w celu uzupełnienia złożonych wniosków organ właściwy stosował oświadczenia stron o zobowiązaniu się do dostarczenia brakujących dokumentów w miejsce wezwania ich do dokonania tej czynności.

[Akta kontroli str. 118 i 407-490]

Analiza terminowości rozpatrywania wniosków wykazała, że w przypadku 12¹² postępowań przekroczono termin wydania decyzji administracyjnej, czym naruszono przepisy art. 21 ustawy materialnej.

Przyczyna: niedochowanie ustawowych terminów.

Skutek: niewypłacenie należnych świadczeń w ustawowym terminie.

We wszystkich postępowaniach przed wydaniem decyzji odmawiających prawa do świadczenia w całości lub części nie zawiadamiano wnioskodawców o możliwości zapewnienia im czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego oraz zgłoszenia żądań, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 10 K.p.a.

Przyczyna: zaniechanie po stronie organu.

Skutek: brak pouczenia stron postępowania o przysługujących im prawach.

W ramach dokonanej weryfikacji 384 (100 %) postępowań administracyjnych pod względem ich prawidłowego prowadzenia oraz poszczególnych elementów decyzji administracyjnych dot. świadczeń wychowawczych pod względem spełniania wymogów ustawy i zgodności z art. 107 K.p.a. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. We wszystkich wylosowanych do kontroli postępowaniach administracyjnych organ właściwy przywoływał nieaktualny tekst jednolity ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195) zarówno w decyzjach przyznających prawo do świadczenia wychowawczego, jak i pismach związanych z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi. Podobna sytuacja dotyczy powoływania nieaktualnego publikatora ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
Przyczyna: brak aktualizacji wzorów pism.
Skutek: wprowadzenie w błąd adresatów pism.
2. W 14¹³ prowadzonych sprawach, które zakończyły się wydaniem decyzji odmawiającej prawa do świadczenia wychowawczego, organ właściwy w sposób niewyczerpujący uzasadnił faktyczne przyczyny, które legły u podstaw takiego rozstrzygnięcia.
W takich sytuacjach decyzja administracyjna powinna zawierać wyczerpujące uzasadnienie faktyczne zgodne z wymogiem zawartym w art. 107 § 3 K.p.a., cyt.: „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno

¹¹ Postępowania pod poz.: Id – 11, 21, 205, 209, 217, 233; IIId – 70, 74.

¹² Postępowania pod poz.: Id – 10, 15, 35, 63, 77, 108, 152, 164, 171, 307; IIId – 69, 73.

¹³ Postępowania pod poz.: Id – 6, 20, 47, 12, 85, 123, 161, 170, 174, 177, 179, 184, 185, 247.

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, [...]”. Obowiązkiem organu wydającego decyzję jest wyjaśnić stronie, w sposób szczegółowy i wyczerpujący, przyczyny, które spowodowały, że prawo do świadczenia wychowawczego nie przysługuje, dający tym samym możliwość weryfikacji ustaleń dokonanych przez organ, tak by strona nie miała wątpliwości, co do przesłanek, które legły u podstaw podjętego rozstrzygnięcia ze skutkiem negatywnym, lub by jego szczegółowość pozwoliła na zasadne wniesienie odwołania.

Powyższe winno być wykonaniem nie tylko dyspozycji wynikającej z przywołanego powyżej przepisu K.p.a., lecz i zasady naczelnej pogłębiania zaufania obywatela do władzy publicznej. Nie jest bowiem możliwe jej spełnienie poprzez lakoniczne stwierdzenie o nieprzysługiwaniu prawa z uzasadnieniem niedającym się zweryfikować bez kompletu dokumentów, którym organ dysponował w momencie ustalania tego prawa.

Przyczyna: błąd organu właściwego.

Skutek: ryzyko utraty zaufania do rozstrzygnięć organu właściwego.

3. W uzasadnieniu faktycznym 7¹⁴ decyzji administracyjnych, którymi organ właściwy odmówił prawa do świadczenia wychowawczego, niewłaściwie użyto terminów dochodu uzyskanego i dochodu osiągniętego, a także posługiwano się terminem dochodu otrzymanego, który nie został zdefiniowany w ustawie materialnej ani przepisach, do których ta ustawa odsyła.

Pojęcie dochodu uzyskanego zostało uregulowane w art. 2 pkt 20) ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i oznacza uzyskanie dochodu spowodowane zdarzeniami wymienionymi enumeratywnie ww. przepisie. Jednocześnie z treści przepisów art. 2 pkt 2) oraz art. 7 ustawy materialnej wywodzić należy znaczenie terminu dochodu osiągniętego, jako dochodu, który poszczególni członkowie rodziny, osiągnęli w roku kalendarzowym poprzedzającym okres na jaki ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczenia wychowawczego, lub osiągnęli w miesiącu następującym po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

Zamienne stosowanie powyższych terminów może wprowadzić adresata decyzji w błąd.

Ponadto ani w ustawie materialnej ani w ustawie o świadczeniach rodzinnych¹⁵, do której odsyłają przepisy ustawy materialnej w zakresie dochodów, ustawodawca nie wprowadził pojęcia dochodu otrzymanego. Toteż używanie tego pojęcia, w miejsce poprawnego pojęcia dochodu osiągniętego, może być mylące dla adresata decyzji chcącego rozczytać zawarte w niej uzasadnienie odmowy prawa do wnioskowanego świadczenia wychowawczego.

Przyczyna: błąd pracowników prowadzących postępowania.

Skutek: możliwe wprowadzenie w błąd adresatów decyzji.

4. W postępowaniach administracyjnych pod numerem 202387 i 217611 organ właściwy nie dopełnił obowiązku pisemnego prowadzenia postępowania administracyjnego, gdyż wezwał telefonicznie strony do uzupełnienia

¹⁴ Postępowania pod poz.: Id – 20, 85, 123, 161, 177, 184, 247.

¹⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2220 ze zm.).

wniosków. Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych potwierdził powyższe w złożonych wyjaśnieniach z dnia 19.03.2019 r., cyt.: „*Informujemy, że tutejszy organ telefonicznie poinformował wnioskodawczynię o konieczności uzupełnienia wniosku złożonego elektronicznie w dniu 2018.07.10. W/w stawiała się celem uzupełnienia w dniu 2018.07.17.*”.

Przyczyna: błąd pracowników prowadzących postępowania.

Skutek: ryzyko bezzasadnego pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia oraz przedłużania postępowania administracyjnego.

5. W postępowaniu administracyjnym nr 218555 w uzasadnieniu prawnym wydanej decyzji administracyjnej z dnia 6 lutego 2019 roku przywołano treść przepisu art. 27 ust. 1 ustawy materialnej w nieaktualnym brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzoną w lipcu 2017 roku, tj. „*organ właściwy oraz marszałek województwa mogą bez zgody strony zmienić lub uchylić ostateczną decyzję administracyjną, [...]*”. W aktualnym brzmieniu tego przepisu marszałek województwa został zastąpiony wojewodą w związku z przejęciem przez administrację rządową zadania polegającego na ustalaniu czy w sprawach o świadczenia wychowawcze mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Przyczyna: błąd organu właściwego.

Skutek: wprowadzenie adresata decyzji w błąd.

6. W ramach przygotowania kontroli kontrolujący dokonali losowego doboru próby z puli wszystkich złożonych unikatowych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego w badanym okresie. W wyniku powyższego do próby trafiło 6 postępowań, w których pod tym samym unikatowym numerem zarejestrowano dwa odrębne wnioski złożone w innych datach. W związku z powyższym rejestrowanie dwóch lub więcej różnych od siebie wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego pod tym samym unikatowym numerem zafałszowuje rzeczywisty stan liczby złożonych unikatowych wniosków powodując nierzetelność danych przekazywanych w ramach sprawozdawczości rzeczowo-finansowej realizowanej na podstawie przepisów art. 30 ustawy materialnej.

Przyczyna: błąd organu właściwego.

Skutek: wprowadzenie w błąd organu prowadzącego monitoring realizacji zadania.

W 47 postępowaniach administracyjnych prowadzonych w celu ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze lub pierwsze i kolejne dziecko/dzieci organ właściwy błędnie ustalił wysokość dochodu na członka rodziny:

7. W 8 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycje A) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu w wyniku nieprawidłowo ustalonej wysokości należnego podatku dochodowego od części dochodu niepodlegającego utracie.

Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych w odpowiedzi na pytanie, zawarte we wniosku nr 1 o udzielenie wyjaśnień, z dnia 1.03.2019 r. wyjaśnił, że: „*w związku z tym, iż [...] uzyskał dochód z dwóch zakładów*

pracy, dlatego obliczono udział % zaliczki na podatek dochodowy z poszczególnych zakładów pracy względem łącznej zaliczki na podatek dochodowy. Udział % zaliczki na podatek dochodowy z danego zakładu pracy obliczono w następujący sposób: [...]”.

Z powyższego wynika, że należny podatek dochodowy od dochodu niepodlegającego utracie ustalono w oparciu o proporcje zaliczek potrąconych na podatek dochodowy względem sumy tych zaliczek.

Zgodnie z opinią Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w celu ustalenia wysokości dochodu utraconego/uzyskanego w rozumieniu definicji dochodu i zastosowania art. 5 ust. 4 i 4a ustawy o świadczeniach rodzinnych, w przypadku gdy dana osoba w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy osiągnęła dochód z kilku źródeł (lub rozliczała się wspólnie ze małżonkiem) i zaświadczenie z urzędu skarbowego lub informacja pozyskana samodzielnie przez organ właściwy poprzez Emp@tię, wskazuje łączny podatek należny (w przypadku wspólnego rozliczania się małżonków ich łączny podatek należny), wysokość podatku należnego od danego źródła dochodu w łącznym podatku należnym od wszystkich źródeł za cały rok, należy ustalić w oparciu o proporcję w jakiej dochód z danego źródła utraconego/uzyskanego pozostaje w stosunku do całego dochodu ze wszystkich źródeł z roku bazowego (np. na podstawie deklaracji PIT 11 dotyczących poszczególnych źródeł dochodu).

Jeśli podatek należny danej osoby (lub wspólnie rozliczających się małżonków) z roku kalendarzowego poprzedzającego okres zasiłkowy, wykazany w zaświadczeniu z urzędu skarbowego lub w informacji pozyskanej samodzielnie przez organ właściwy poprzez Emp@tię, wynosi 0, to oznacza, że osoba ta (lub małżonkowie) żadnego podatku należnego w tym roku nie zapłaciła i żadnej kwoty z tytułu podatku należnego nie odejmuje się przy ustalaniu dochodu zgodnie z ww. art. 3 pkt 1 lit. a ustawy o świadczeniach rodzinnych.”.

Przyczyna: błędne zastosowanie normy prawnej.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

8. W 4 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycje B) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu w wyniku nieprawidłowo ustalonej kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

9. W 8 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycje C) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu w wyniku przyjęcia kwoty alimentów niezgodnej z oświadczeniem strony.

Organ w swoim stanowisku przyjął, że brak egzekucji alimentów oraz brak świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego jest równoznaczny z realizacją obowiązku alimentacyjnego przez zobowiązanego. Na poparcie powyższego Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych w wyjaśnieniach złożonych 11 marca 2019 r. stanowiących odpowiedź na pytanie zawarte we wniosku nr 2 o udzielenie wyjaśnień przywołał przepisy

§ 5 ust. 1 lit. d) i f) Rozporządzenia 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. Z powyższego przepisu wynika, że: „Ustalając prawo do świadczenia wychowawczego, poza odpowiednimi informacjami wskazanymi w § 2–4, uwzględnia się również odpowiednio:

1) dokumenty stwierdzające wysokość dochodu rodziny, w tym odpowiednio:
d) odpis podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu zasądzającego 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 lub innego tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, zobowiązujących do alimentów na rzecz osób w rodzinie lub poza rodziną,

f) w przypadku gdy osoba uprawniona nie otrzymała alimentów albo otrzymała je w wysokości niższej od ustalonej w orzeczeniu sądu, ugodzie sądowej lub ugodzie zawartej przed mediatorem lub innym tytule wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd: – zaświadczenie organu prowadzącego postępowanie egzekucyjne o całkowitej lub częściowej bezskuteczności egzekucji alimentów, a także o wysokości wyegzekwowanych alimentów, lub – informację właściwego sądu lub właściwej instytucji o podjęciu przez osobę uprawnioną czynności związanych z wykonaniem tytułu wykonawczego za granicą albo o niepodjęciu tych czynności, w szczególności w związku z brakiem podstawy prawnej do ich podjęcia lub brakiem możliwości wskazania przez osobę uprawnioną miejsca zamieszkania dłużnika alimentacyjnego za granicą, jeżeli dłużnik zamieszkuje za granicą [...]”.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z przepisami art. 13 ust. 4 ustawy materialnej do wniosku dołącza się odpowiednio 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 i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.) dotyczące każdego członka rodziny, natomiast z przepisu zawartego w art. 13 ust. 2a ustawy materialnej wynika, że informacje przedstawione we wniosku składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Jednocześnie ze stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyrażonego w piśmie nr DSR-IV.052.37.2016.AW z października 2016 roku wynika, że: „[...] ww. akty prawne (ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze (Dz.U. z 2016, poz. 214), nie określają zamkniętego katalogu enumeratywnie wskazanych rodzajów dokumentów [...], co zgodnie z art. 75 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oznacza, że strona może złożyć zarówno odpowiednie zaświadczenia innych organów/podmiotów [...], jak i oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania - zgodnie z ww. art. 75 § 2 K.p.a., jeżeli przepis prawa nie wymaga

urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Takie oświadczenie organ właściwy realizujący świadczenia rodzinne ma obowiązek honorować.

W związku z powyższym organ właściwy w pierwszej kolejności winien zgodnie z ustawą materialną uwzględniać oświadczenia stron dotyczące osiągniętych w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, kwot dochodów nieopodatkowanych, a na ich potwierdzenie, w razie powzięcia wątpliwości co, do wiarygodności złożonego oświadczenia, inne dokumenty potwierdzające zawarte w oświadczeniach informacje.

Ponadto zwrócić należy uwagę na fakt, że ustawodawca nie dał organom właściwym prawa domniemywania wysokości osiągniętych kwot dochodów nieopodatkowanych, w tym alimentów. Organ właściwy ustalając dochody rodziny musi dołożyć wszelkiej staranności, by na podstawie faktów zebranych w postępowaniu administracyjnym ustalić wysokość dochodów rodziny wnioskodawcy ubiegającego się o prawo do świadczenia wychowawczego. Co więcej z przywołanego przez organ właściwy przepisu § 5 ust. 1 lit. d) i f) rozporządzenia do ustawy materialnej należy wywnioskować, że ustalając prawo do świadczenia wychowawczego, poza odpowiednimi informacjami wskazanymi w oświadczeniach, uwzględnia się również odpowiednio dokumenty stwierdzające wysokość dochodu rodziny, w tym odpis podlegającego wykonaniu orzeczenia sądu zasądzającego alimenty na rzecz osób w rodzinie itp., co nie stanowi podstawy do uznania, iż wysokość dochodu osiągniętego przez wnioskodawcę jest równa wielokrotności zasądzonej kwoty alimentów. Powyższe stanowi jedynie podstawę do ustalenia wysokości miesięcznego zobowiązania alimentacyjnego ciążącego na zobowiązanym, które poprzez przemnożenie przez liczbę miesięcy, przez które zobowiązany był do ich płacenia, stanowi podstawę do ustalenia wiarygodności zawartych w oświadczeniu informacji. Ponadto zaświadczenie organu o bezskutecznej egzekucji alimentów, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy państwa osobom uprawnionym do alimentów¹⁶ stanowi poświadczenie braku osiągnięcia alimentów lub osiągnięcie ich w niepełnej wysokości za przynajmniej dwa ostatnie miesiące przed złożeniem przez wierzyciela wniosku o egzekucję. Tym samym nie może ono stanowić dowodu na to, że przed dniem wszczęcia egzekucji alimenty były przez wierzyciela osiągane.

W sytuacji powzięcia wątpliwości, co do wiarygodności oświadczeń i zawartych w nich informacji, organ winien jest wezwać stronę do złożenia wyjaśnień uzupełniających, celem doprecyzowania zawartych w oświadczeniu informacji.

Przyczyna: błędne zastosowanie normy prawnej.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

10. W 2 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycje D) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na doliczeniu do dochodu rodziny kwoty alimentów niezgodnej z zaświadczeniem komornika o wysokości wyegzekwowanych alimentów

¹⁶ t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 670 ze zm.

oraz kwoty wypłaconych świadczeń alimentacyjnych z funduszu alimentacyjnego za cztery miesiące, podczas gdy decyzją przyznano prawo do świadczenia z funduszu alimentacyjnego na okres od października 2017 roku do września 2018 roku, tj. na trzy miesiące roku kalendarzowego poprzedzającego okres, na jaki ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczenia wychowawczego.

Przyczyna: błąd pracownika

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

11. W 1 wykazanym w tabeli nr 1 (pozycja E) postępowaniu administracyjnym organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu w wyniku doliczenia źle obliczonej kwoty miesięcznego dochodu nieopodatkowanego pochodzącego z diet wypłacanych pracownikom delegowanym do pracy poza granice kraju (dochód podzielono przez 5 miesięcy zamiast przez 12) oraz nieprawidłowo obliczono kwotę należnego podatku dochodowego od dochodu, który nie został utracony.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

12. W 2 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycja F) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu zaliczając do dochodu członka rodziny dwukrotnie dochód z tego samego stosunku pracy na podstawie dwóch odrębnych dokumentów, w tym jednego niewłaściwego dla potrzeb ustalenia dochodu w powyższym postępowaniu, tj. zaświadczenia o wysokości dochodu osiągniętego za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

W obu przypadkach organ właściwy przyjął na potrzeby ustalenia dochodu członka rodziny kwotę dochodu wynikającą z PIT-11 za rok 2017 z nowego zakładu pracy oraz kwotę dochodu wynikającą z zaświadczenia o wysokości kwoty osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

Powyższy sposób jest sprzeczny z zasadami ustalania dochodu zawartymi w ustawie materialnej, gdyż zgodnie z przepisami art. 7 ust. 2 w przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, ustalając dochód członka rodziny lub dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, osiągnięty w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten był uzyskiwany, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na jaki ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczenia wychowawczego. W świetle powyższej regulacji błędem jest przyjęcie za dochód członka rodziny osiągnięty w roku bazowym dochód wynikający z zaświadczenia sporządzonego na potrzeby sytuacji uregulowanej w art. 7 ust. 3 ustawy materialnej.

Ponadto przepisy ustawy nie pozwalają organom sumować dochodów z tego samego okresu ustalonych różnymi metodami.

Jednocześnie pominięcie obowiązku ustalenia wysokości należnego podatku dochodowego od dochodu osiągniętego w roku 2017 stanowi naruszenie przepisów art. 2 pkt) 1 ustawy materialnej w związku z art. 3 pkt 1) lit. a) ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

13. W 2 wykazanych w tabeli nr 1 (pozycje G) postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód przypadający na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na doliczeniu do dochodu członka rodziny kwoty brutto, bez odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz zaliczki na podatek dochodowy, osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na jaki ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczenia wychowawczego.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

[Akta sprawy str. 534]

14. W 21 wykazanych w tabeli nr 2 postępowaniach administracyjnych organ właściwy ustalając przeciętny miesięczny dochód na członka rodziny wnioskodawcy popełnił błąd polegający na wadliwym ustaleniu wysokości tego dochodu w wyniku przyjęcia kwoty stypendiów szkolnych przyznanych decyzją Prezydenta miasta z oświadczenia strony bez weryfikacji tych informacji lub w wyniku błędnie dokonanej weryfikacji w bazie danych przyznanych kwot stypendiów, nie zaś faktycznie wykorzystanych, po rozliczeniu.

Przyczyna: zaniechanie należytej weryfikacji.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

[Akta sprawy str. 535]

Powyższe nieprawidłowości nie miały wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.

15. W postępowaniu administracyjnym pod nr 210525 organ właściwy popełnił błąd podczas ustalania dochodu rodziny wnioskodawcy, w ten sposób, że nie dochodził ustalenia faktycznej sytuacji zawodowej członka rodziny.

Ze złożonego do wniosku oświadczenia z dnia 3 sierpnia 2018 roku wynika, że mąż wnioskodawczynie zatrudniony był w dwóch podmiotach gospodarczych zarejestrowanych przez tę samą osobę.

W dniu 31 lipca 2018 roku do organu wpłynęło zaświadczenie o dochodzie uzyskanym za miesiąc następny od podjęcia pracy wystawione przez jeden z podmiotów, które organ przyjął i doliczył pochodzącą z niego kwotę dochodu do dochodu członka rodziny w celu ustalenia wysokości dochodów rodziny i dalej dochodu przypadającego na członka rodziny.

W systemie ZUS faktycznie widnieją daty potwierdzające uzyskanie i utratę uprawnień do ubezpieczenia od powyższych płatników, jednakże brak w dokumentacji świadectw pracy, umów o pracę, lub umów zlecenia i innych, które poświadczałyby zakończenie/nawiązanie stosunku pracy lub innej formy zarobkowej, nie uprawnia organu do ustalenia wysokości dochodów męża wnioskodawczynie w oparciu o informacje z systemu ZUS

i przedłożone zaświadczenie o wysokości osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

W takiej sytuacji organ winien był wezwać stronę do złożenia wyjaśnień uzupełniających, celem doprecyzowania sytuacji zawodowej członka rodziny.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

16. W postępowaniu administracyjnym pod numerem 212383 organ właściwy popełnił błąd podczas ustalania dochodu rodziny wnioskodawcy, w ten sposób, że nie ustalił faktycznej wysokości dochodu osiągniętego za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.

W aktach sprawy znajduje się zaświadczenie wydane dnia 4 lipca 2018 roku przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o wypłaconych zasiłkach, z którego wynika, że wnioskodawczyni w okresie od 1 do 30 czerwca 2018 roku osiągnęła dochód z tytułu zasiłku macierzyńskiego w wysokości 1.188,60 zł netto.

Zgodnie z przepisami art. 7 ustawy materialnej za dochód osiągnięty należy przyjąć dochód osiągnięty za miesiąc następujący, po miesiącu w którym nastąpiło uzyskanie tego dochodu. Jednakże w przypadku zasiłków, świadczeń, stypendiów wypłacanych przez instytucje publiczne na podstawie różnych tytułów, momentem uzyskania dochodu jest miesiąc pierwszej wypłaty tegoż zasiłku, świadczenia, stypendium zaś miesiącem osiągnięcia dochodu jest miesiąc następujący po tym miesiącu.

Powyższe wynika z tego, że tytuły prawne do zasiłków, świadczeń czy stypendiów wydawane są z wyprzedzeniem, opóźnieniem lub wstecz, jak w przypadku świadczeń emerytalno-rentowych. Zatem nie jest zasadne stosowanie metody ustalania dochodu osiągniętego adekwatnie do dochodów pochodzących z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, których moment zawarcia jest łatwy do ustalenia.

W związku z powyższym organ właściwy dążąc do ustalenia faktycznego dochodu rodziny najbliższego momentowi ustalania dochodów członków rodziny winien był ustalić kiedy nastąpiła pierwsza wypłata zasiłku macierzyńskiego i na potrzeby prowadzonego postępowania ustalić dochód z miesiąca następującego po miesiącu, w którym został on po raz pierwszy wypłacony.

Z notatki służbowej sporządzonej 25 marca 2019 roku przez Specjalistę – p. / . . . / do wyjaśnień nr 4 złożonych dnia 26 marca 2019 roku wynika, że: „[...] nie ustalono na piśmie daty wypłaty pierwszego zasiłku macierzyńskiego [...]”. Na zaświadczeniu z dnia 04.07.2018 jest informacja o wysokości tegoż zasiłku za miesiąc czerwiec 2018 tj. miesiąc następny po miesiącu w którym uzyskano dochód.”

Przyczyna: brak wiedzy organu.

Skutek: ryzyko podjęcia nieprawidłowego rozstrzygnięcia.

17. W prowadzonym postępowaniu pod numerem 223691 organ właściwy po rozpatrzeniu wniosku wydał decyzję administracyjną z dnia 6 listopada 2018 roku przyznającą stronie prawo do świadczenia wychowawczego na dwoje

dzieci, w tym na drugie dziecko na cały okres świadczeniowy, natomiast na pierwsze dziecko na dwa pierwsze miesiące okresu świadczeniowego.

W uzasadnieniu tej decyzji organ podał, że: „*Wobec tego, iż od dnia 2018.10.15 podjęła Pani zatrudnienie w [...] tut. Organ nie jest w stanie ustalić sytuacji dochodowej Pani rodziny od 2018.12.01 zatem świadczenie na pierwsze dziecko przyznano do dnia 2018.11.30. Aby ubiegać się o w/w świadczenie od grudnia należy w miesiącu grudniu złożyć kolejny wniosek oraz dostarczyć zaświadczenie o dochodzie uzyskanym przez Panią za listopad oraz dochód męża z Export Pack za miesiąc luty 2018.*”.

W powyższej sytuacji organ wydający decyzję błędnie odkodował przepisy art. 18 ust. 2 i 6 oraz art. 7 ust. 3 ustawy materialnej.

Z zacytowanego w decyzji przepisu art. 18 ust. 2 ustawy materialnej wynika, że: „*prawo do świadczenia wychowawczego ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami, do końca okresu, o którym mowa w ust. 1, nie wcześniej niż od dnia odpowiednio urodzenia się dziecka, objęcia dziecka opieką lub przysposobienia dziecka.*”. Z powyższego wynika, że prawo do świadczenia ustala się od miesiąca jego złożenia do końca trwania okresu, chyba że – w którymś jego momencie wystąpi jedna z ww. sytuacji, lub strona nie spełnia, w momencie weryfikowania prawa, ustawowych przesłanek. W powyższej sprawie nie zaistniała żadna z powyższych przesłanek, gdyż organ nie ustalił w dniu wydania decyzji sytuacji dochodowej rodziny z miesięcznym wyprzedzeniem, toteż nie miał podstaw do zawężenia okresu świadczeniowego, który zgodnie z wolą ustawodawcy trwa do 30 września roku następnego.

Ponadto z treści przepisów art. 7 ust. 3 w związku z art. 18 ust. 6 ustawy materialnej wynika, że: „*w przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny [...] po roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, dochód [...] ustala się na podstawie dochodu członka rodziny [...], powiększonego o kwotę osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w okresie, na jaki ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczenia wychowawczego*”, oraz że „*w przypadku gdy uzyskanie dochodu powoduje utratę prawa do świadczenia wychowawczego, świadczenie nie przysługuje od miesiąca następującego po pierwszym miesiącu od miesiąca, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu.*” należy wywnioskować, iż dopiero po ustaleniu faktu, jakim jest uzyskanie dochodu, a po nim osiągnięcie dochodu, organ wydający decyzję ma podstawy do odmowy prawa do świadczenia wychowawczego.

Organ właściwy winien był wydać decyzję administracyjną przyznającą prawo do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko na cały okres świadczeniowy i równocześnie wezwać stronę do złożenia informacji o wysokości osiągniętego dochodu za miesiąc następujący po miesiącu, w którym nastąpiło uzyskanie dochodu. Następnie po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu weryfikacji sytuacji dochodowej członków rodziny winien był, w sytuacji ustalenia, że kryterium dochodowe na członka rodziny zostało przekroczone, uchylić prawo do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami.

Ponadto w wydawanych decyzjach administracyjnych przyznających prawo do świadczenia wychowawczego organ właściwy każdorazowo zamieszcza informację o przysługujących świadczeniach wynoszących łącznie miesięcznie określoną kwotę. Powyższy harmonogram nie stanowi harmonogramu wypłat i nie jest dla organu wiążący, niemniej zespół kontrolny stwierdził, że brak jest po stronie organu jednolitej linii jego stosowania, albowiem przykładowo w decyzji administracyjnej wydanej 21 listopada 2018 roku (postępowanie nr 230960) zamieszczono harmonogram rozpoczynający się od października 2018 roku, natomiast w decyzji administracyjnej z dnia 7 listopada 2018 roku (postępowanie nr 226112) zamieszczono harmonogram rozpoczynający się od listopada 2018 roku.

Dokumentacja stanowiąca podstawę do ustalenia powyższych nieprawidłowości znajduje się w aktach kontroli na stronach: 138-405, 536-1353.

Szczegółowe zestawienie określające terminy i kompletność prowadzonych postępowań administracyjnych przedstawiono w tabeli sporządzonej według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do programu kontroli.

[Akta sprawy 407-490]

Na podstawie skontrolowanej dokumentacji ustalono, że wysokość należnych świadczeń wychowawczych obliczano zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Wśród objętych kontrolą postępowań administracyjnych nie stwierdzono przeprowadzenia wywiadów środowiskowych na etapie ustalania prawa do ww. świadczenia czy realizacji decyzji administracyjnej przyznającej świadczenie.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego zakresu kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

1. Prezydent Miasta Zabrze – Pani Małgorzata Mańka-Szulik
2. Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych – Pan Zbigniew Gurnacz
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych ZCŚR – Pan / . . . /

C. Obszar kontroli:

Ocena prawidłowości i terminowości wypłacania świadczeń wychowawczych.

Ocena częściowa do danego obszaru:

Pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą

Dział Świadczeń Rodzinnych Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych.

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Postępowania były prowadzone na podstawie 384 poddanych kontroli wniosków, w tym 308 na pierwsze i kolejne dziecko oraz 76 na drugie i kolejne dziecko.

W celu skontrolowania realizacji wypłat, przyznanych stronom świadczeń wychowawczych, przyjęto metodę polegającą na zweryfikowaniu, w oparciu o wydane decyzje administracyjne, terminowości i wysokości pierwszej, drugiej i ostatniej, w objętym kontrolą okresie, wypłaty należnego świadczenia wychowawczego.

Analiza terminowości wypłacania świadczeń wychowawczych wykazała, że w 12¹⁷ postępowaniach administracyjnych wypłata świadczeń została dokonana po ustawowym terminie.

Zespół kontrolny stwierdził, że świadczenia wychowawcze wypłacane były osobom uprawnionym we wskazanej przez nich formie, w tym zasileniem karty przedpłaconej wydawanej przez Zabrzeńskie Centrum Świadczeń Rodzinnych. Pozostałe świadczenia przelewane były na wskazany we wniosku lub zmieniony oświadczeniem, rachunek bankowy.

W 87¹⁸ przypadkach naruszono przepisy art. 110 § 1 K.p.a. w zakresie realizacji wypłat należnych świadczeń wychowawczych po skutecznym doręczeniu stronom decyzji administracyjnych, gdyż dokonano tego przed ich doręczeniem.

Jednocześnie w 1¹⁹ postępowaniu administracyjnym organ właściwy wypłacił stronie świadczenie wychowawcze pomimo tego, że decyzja przyznająca świadczenie wróciła do organu z adnotacją: „adresat pod wskazanym adresem jest nieznany”.

Powyższe stanowi naruszenie obowiązku weryfikowania prawa do świadczenia wychowawczego, gdyż bez weryfikacji miejsca zamieszkania strony postępowania nie jest możliwe ustalenie właściwości miejscowej organu rozpatrującego wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego i realizującego decyzję administracyjną.

Przyczyna: błąd pracownika.

Skutek: ryzyko wypłacenia nienależnych świadczeń.

Szczegółowe zestawienie określające wysokość i terminy wypłacania świadczeń wychowawczych przedstawiono w tabeli sporządzonej według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do programu kontroli.

[Akta kontroli str. 491-531]

W wyniku przeprowadzenia weryfikacji dokonanych przelewów kwot świadczeń wychowawczych i kwot tych świadczeń przyznanych decyzją administracyjną nie stwierdzono nieprawidłowości.

Osoby odpowiedzialne za wykonywanie zadań z danego zakresu kontroli w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości:

1. Prezydent Miasta Zabrze – Pani Małgorzata Mańka-Szulik
2. Dyrektor Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych – Pan Zbigniew Gurnacz
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych ZCŚR – Pan / . . . /

¹⁷ Postępowania pod poz.: Id – 10, 15, 35, 63, 77, 108, 131, 164, 171; IIId – 69, 73, 307.

¹⁸ Postępowania pod poz.: Id – 2, 8, 21, 34, 36, 37, 56, 61, 63, 71, 74, 79, 82, 84, 89, 93, 98, 100, 103, 104, 112, 117, 118, 122, 123, 136, 138-140, 151, 153, 159, 169, 171, 173, 182, 184, 188-190, 214, 217, 223, 237, 238, 244, 246, 248, 251, 253, 256-257, 267-269, 272, 278, 281, 283, 286, 294, 301, 302; IIId – 1, 3, 7, 9, 10, 12, 15, 19-21, 24, 26, 27, 36, 40, 41, 44, 48, 52, 56, 59, 61, 67, 73.

¹⁹ Postępowanie pod poz.: 189 w.p.

Terminowości przekazywania spraw do Wojewody Śląskiego.

W objętym kontrolą okresie 227²⁰ postępowań administracyjnych wszczętych z wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na okres świadczeniowy 2018/2019 zostało przekazanych do Wojewody Śląskiego celem ustalenia czy ww. przypadkach mają zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Spośród 227 postępowań ocenie podlegało 33 losowo wybranych wniosków, tj. 14,54 % wszystkich spraw objętych koordynacją świadczeń.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, co następuje:

1. W postępowaniu administracyjnym pod pozycją 222822 strona złożyła wniosek 30 sierpnia 2018 roku, do uzupełnienia którego została wezwana 18 września 2018 roku. Strona nie uzupełniła wniosku pomimo wezwania. Organ przesłał niniejszy nieuzupełniony wniosek w dniu 5 listopada 2018 r.
2. W postępowaniu administracyjnym pod pozycją 216197 strona złożyła wniosek 14 sierpnia 2018 roku, do uzupełnienia którego została wezwana 24 września 2018 roku. Strona nie uzupełniła wniosku pomimo wezwania. Organ przesłał niniejszy nieuzupełniony wniosek w dniu 30 października 2018 r.
3. W postępowaniu administracyjnym pod pozycją 218985 strona złożyła wniosek 20 sierpnia 2018 roku, do uzupełnienia którego została wezwana 26 września 2018 roku. Strona nie uzupełniła wniosku pomimo wezwania. Organ przesłał niniejszy nieuzupełniony wniosek w dniu 30 listopada 2018 r.
4. W postępowaniu administracyjnym pod pozycją 229126 strona złożyła wniosek 8 października 2018 roku, który uzupełniła 10 października 2018 roku. Organ przesłał niniejszy wniosek w dniu 16 listopada 2018 r.
5. W postępowaniu administracyjnym pod pozycją 215671 strona złożyła wniosek 14 sierpnia 2018 roku, do uzupełnienia którego została wezwana tego samego dnia. Strona uzupełniała wniosek w dniach 17 sierpnia, 30 października i 5 listopada 2018 roku. Organ przesłał niniejszy wniosek w dniu 8 listopada 2018 r.
6. W 6 postępowaniach administracyjnych pod pozycjami 216176, 229482, 226501, 218902, 231667, 210412 organ właściwy posiadał na dzień złożenia wniosku komplet dokumentów, które winien był, na podstawie art. 16 ustawy materialnej, przekazać Wojewodzie śląskiemu bez zbędnej zwłoki.

[Akta kontroli str. 532-533]

Poza powyższym opisem skontrolowanych obszarów działalności kontrolowanej jednostki, kontrolujący dokonali oceny organizacji i efektów pracy Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych i w oparciu o swoje doświadczenie zawodowe uwzględniając przebieg kontroli, przygotowanie pracowników i merytoryczną realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. Należy stwierdzić, że w tym obszarze realizacja zadania zasługuje na ocenę pozytywną, niemniej jednak konieczne jest zwiększenie nacisku na weryfikację danych zawartych

²⁰ 226 postępowań zawartych w załączniku nr 4 oraz jedno postępowanie (222822) zawarte w załączniku nr 3.

w oświadczeniach wnioskodawców we własnych bazach danych oraz bazach danych dostępnych organowi właściwemu.

Ponadto kontrolujący dokonali oceny organizacji i efektów pracy Działu Świadczeń Rodzinnych Zabrzeńskiego Centrum Świadczeń Rodzinnych w oparciu o swoje doświadczenie zawodowe uwzględniając przebieg kontroli, przygotowanie pracowników i merytoryczną realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, stwierdzając, że kontrolowany Dział Świadczeń Rodzinnych zasługuje na **ocenę pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

IV. Uwagi i zalecenia pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polecam:

1. Każdorazowo wydawać upoważnienia do prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci osobom, którym powierzono realizację tego zadania,
2. Bieżąco aktualizować podstawy prawne zawarte w pismach, rozstrzygnięciach i decyzjach administracyjnych, w szczególności publikatory ustaw i rozporządzeń,
3. Rejestrować unikatowe, tj. niepowtarzające się w zakresie treści i żądań, wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego pod indywidualną pozycją rejestru,
4. Sporządzać decyzje administracyjne tak, by w ich uzasadnieniu faktycznym w sposób precyzyjny i wyczerpujący wyjaśnić stronie, co legło u podstaw rozstrzygnięcia wraz ze wskazaniem faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej,
5. W pismach, rozstrzygnięciach i decyzjach administracyjnych przywoływać treść przepisów w ich obowiązującym brzmieniu,
6. Każdorazowo wzywać strony do poprawienia lub uzupełnienia wniosku z zachowaniem zasady pisemności w postępowaniu administracyjnym,
7. Każdorazowo przed wydaniem decyzji administracyjnej zawiadamiać stronę o przysługującym jej prawie do uzupełnienia dokumentacji i wypowiedzenia się w zakresie zgromadzonego materiału dowodowego,
8. Bezwzględnie przestrzegać terminu wydania rozstrzygnięcia, w tym przekazania informacji, lub decyzji administracyjnej oraz wypłaty świadczenia wychowawczego,
9. Bezzwłocznie przekazywać Wojewodzie Śląskiemu wnioski wraz z dokumentami, w sprawach, w których mogą mieć zastosowanie przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W stosunku do nieprawidłowości dotyczących ustalania prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, w zakresie spełnienia kryterium dochodowego członków rodziny odstępuje się od wydania zaleceń z uwagi na zmianę przepisów ustawy materialnej wprowadzonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 924).

V. Pouczenie

Oczekuję przedstawienia przez Panią w terminie **30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i zaleceń pokontrolnych bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczyn niepodjęcia takich działań, wraz z dowodami potwierdzającymi realizację powyższych zaleceń.

inwestor odpowiedzialny:
Paweł Głopiś/s
Paweł Głopiś
2.08.2019r.

mgr inż. Włodzisław Głopiś
Paweł Głopiś
mgr inż. Włodzisław Głopiś i Inżynier odpowiedzialny

2.08.2019r.
mgr inż. Włodzisław Głopiś
Paweł Głopiś