

Katowice, 15 grudnia 2018 r.

PSIa.431.1.7.2018

## 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 Dąbrowa Górnicza.

Jednostka kontrolowana: Miasto Dąbrowa Górnicza  
Urząd Miasta Dąbrowa Górnicza  
z siedzibą przy: ul. Graniczna 21, 41-300 Dąbrowa Górnicza

Kierownik jednostki kontrolowanej: Pan Zbigniew Podraza – Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza

Okres objęty kontrolą: 1 sierpnia 2017 r. – 30 maja 2018 r. (okres świadczeniowy 2017/2018)

Zespół kontrolerów i nr upoważnienia: - , inspektor wojewódzki w Wydziale Polityki Społecznej, upoważnienie numer PS Ia.0030.16.2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.  
- , inspektor wojewódzki w Wydziale Polityki Społecznej, upoważnienie numer PS Ia.0030.1782018 z dnia 4 czerwca 2018 r.  
- , starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Polityki Społecznej, upoważnienie numer PS Ia.0030.17.2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.

*[Akta kontroli str. 6-8]*

Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli: - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup>,  
- art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>,  
- art. 29 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>3</sup>.

Termin kontroli: 11 – 29 czerwca 2018 r.

*[Akta kontroli str. 1-2]*

## II. Ocena ogólna do zakresu skontrolowanej działalności.

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

Komórka wykonująca zadania z zakresu objętego kontrolą: Dział Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej.

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

<sup>1</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 j.t., zwana dalej ustawą materialną

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

1. Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza – Pan Zbigniew Podraza
2. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Agata Róg
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Danuta Romańska

### 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.**

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą

Dział Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej.

Ustalenia, stanowiące podstawę do oceny:

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej został utworzony na mocy uchwały nr XI/58/90 Miejskiej Rady Narodowej w Dąbrowie Górniczej z dnia 1 marca 1990 r.

*[Akta kontroli str. 54-55]*

Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej wyznaczył Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej do realizacji zadań z zakresu świadczenia wychowawczego Zarządzeniem nr 803.2016 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 29.02.2016 r.

*[Akta kontroli str. 56]*

W okresie objętym kontrolą Ośrodek działał na podstawie Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej przyjętego Uchwałą nr XXXI/542/08 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 29 października 2008 roku zmienionego m.in. uchwałą XVII/406/2016 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie zmiany Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej; tekst jednolity z dnia 22 czerwca 2016 r. – Obwieszczenie Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej.

*[Akta kontroli str. 9-22]*

Regulamin Organizacyjny Ośrodka został zatwierdzony Zarządzeniem nr 155.2015 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 17.02.2015 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej zmieniony m.in. Zarządzeniem nr 848.2016 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej z dnia 29.03.2016 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej; tekst jednolity z dnia 29.12.2017 r. – Zarządzenie Nr 2252.2017 Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej.

*[Akta kontroli str. 23-53]*

Dyrektorem Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej jest Pani Agata Róg zatrudniona na ww. stanowisku od dnia \_\_\_\_\_ roku na podstawie umowy o pracę zawartej z Prezydentem Miasta Dąbrowy Górniczej.



Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza upoważnił Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dokumentem nr WA-I.0052.3.23.2016 z dnia 1.04.2016 r.

*[Akta kontroli str. 57]*

Dodatkowo upoważnienie do prowadzenia postępowań i wydawania decyzji administracyjnych w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci posiadał:

- I-szy Zastępca Dyrektora – p. – WA-I.0052.3. .2016 z dnia 1.04.2016 r.,
- Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło – WA-I.0052.3.40.2017 z dnia 14.09.2017 r.,
- Zastępca Dyrektora – p. – WA-I.0052.3. .2016 z dnia 1.04.2016 r.,
- Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych – p. Danuta Romańska – WA-I.0052.3.26.2016 z dnia 1.04.2016 r.,
- Z-ca Kierownika Działu Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych – p. Irena Jeziorowska – WA-I.0052.3.27.2016 z dnia 1.04.2016 r.,
- Inspektor w Dziale Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych – p. – WA-I.0052.3. .2016 z dnia 1.04.2016 r.

Upoważnienia do prowadzenia postępowań w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci posiadało także 17 pracowników Ośrodka zatrudnionych w Dziale Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych.

*[Akta kontroli str. 58-61]*

Na dzień prowadzenia kontroli upoważnienia do prowadzenia postępowań i/lub wydawania decyzji w zakresie realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci posiadało 20 pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Dąbrowie Górniczej, w tym Dyrektor i jego Zastępcy.

Z informacji uzyskanych od Kierownika Działu Kadr, Płac i Organizacji wynika, że zatrudnionych w okresie od 1 lipca 2017 r. do 31 maja 2018 r. było 20 pracowników (bez dyrektora i jego zastępców), w tym:

- 11 pracowników zatrudnionych przed 1 lipca 2017 roku, w tym 3 osoby, które zakończyły stosunek pracy przed do 31.05.2018 r.,
- 6 osób zatrudnionych po 1 lipca 2017 roku, w tym 1 osoba, która zakończyła stosunek pracy przed 31.05.2018 r.,

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

*[Akta kontroli str. 62-65]*

Zgodnie z oświadczeniem Dyrektora Ośrodka w badanym okresie nie zgłaszano skarg dotyczących funkcjonowania jednostki związanych z realizacją świadczenia wychowawczego.

*[Akta kontroli str. 62-65]*



W celu skutecznego realizowania zadania objętego kontrolą pracownicy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej odbyli 6 szkoleń.  
[Akta kontroli str. 62-65]

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  
zadania z obszaru  
objętego kontrolą

**Dział Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej**

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 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<sup>4</sup>.

Z populacji 7 175 niepowtarzających się wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, które wpłynęły do Organu właściwego w badanym okresie, do kontroli przyjęto próbę 5,02 % złożonych wniosków, tj. 360 wniosków, przy czym 288 wniosków dotyczyło ustalenia prawa do świadczeń na pierwsze i kolejne dziecko, a 72 wnioski ustalenia prawa do świadczeń na drugie i kolejne dziecko.

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

W sporządzonym przez kontrolujących wykazie wylosowanych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego 8<sup>5</sup> wniosków nie podlegało kontroli z powodu ich przekazania do innej jednostki zgodnie z właściwością miejscową lub rzeczową. W związku z powyższym w trakcie prowadzenia kontroli, dobrano do próby 8 kolejnych w zbiorze, niewylosowanych wniosków.

[Akta kontroli str. 66]

Spośród 360 (100%) wniosków podlegających kontroli 284 zostało złożonych w formie papierowej (256 na pierwsze i kolejne dziecko oraz 28 na drugie i kolejne dziecko), a 76 wniosków w formie elektronicznej (32 wnioski na pierwsze i kolejne dziecko oraz 44 wniosków na drugie i kolejne dziecko).

[Akta kontroli str. 67-78]

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1465, zwane dalej rozporządzeniem.

<sup>5</sup> Wniosek nr [illegible]

Na podstawie 360 (100%) skontrolowanych wniosków o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, wydano:

- 335 decyzji przyznających świadczenia wychowawcze, w tym 21 decyzji w części odmawiających prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego,
- 17 decyzji odmawiających prawa do świadczenia wychowawczego, a także:
- 17 decyzji uchylających wcześniej wydane decyzje przyznające prawo do świadczenia wychowawczego,
- 3 decyzje w sprawie ustalenie nienależnie pobranych świadczeń.

*[Akta kontroli str. 66-78]*

360 (100%) wniosków poddanych kontroli zostało złożonych przez osoby do tego uprawnione, tj. matki lub ojców dzieci. Sporządzone zostały zgodnie z wymogami ustawy oraz rozporządzenia i zawierały elementy oraz załączniki wymagane ww. przepisami. Wnioski realizowane były zgodnie z właściwością miejscową. Stwierdzono 93 przypadki wezwania stron do uzupełnienia, poprawienia wniosku lub/i uzupełnienia niezbędnych dokumentów. W związku z brakiem uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty, 10<sup>6</sup> wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia. Jednocześnie 4<sup>7</sup> postępowań umorzono w związku ze złożeniem dwóch wniosków na ten sam okres lub na wniosek stron.

Analiza terminowości rozpatrywania wniosków wykazała, że 2<sup>8</sup> postępowaniach przekroczone termin wydania decyzji administracyjnej.

*[Akta kontroli str. 66-78]*

Wypłata należności realizowana była zgodnie z terminami określonymi w ustawie oraz każdorazowo zgodnie z terminami wskazanymi w decyzji administracyjnej przyznającej prawo do świadczenia.

*[Akta kontroli str. 66-78 i 80]*

W 21 postępowaniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego wydano decyzje przyznając prawo do świadczenia na drugie i kolejne dziecko, odmówiono prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko.

*[Akta kontroli str. 66-78]*

Przed wydaniem decyzji administracyjnych odmawiających prawa do świadczenia w całości lub części Dyrektor Ośrodka każdorazowo zawiadamiał wnioskodawców o możliwości zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 10 K.p.a.

W ramach dokonanej weryfikacji 360 (100 %) postępowań administracyjnych pod kątem prawidłowego ich prowadzenia oraz poszczególnych elementów decyzji administracyjnych dot. świadczeń wychowawczych pod względem spełniania

---

<sup>6</sup> Wniosek:

<sup>7</sup> Wniosek:

<sup>8</sup> Wniosek:



wymogów ustawy i zgodności z art. 107 K.p.a. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 5 objętych kontrolą postępowaniach administracyjnych Organ właściwy popełnił błędy związane z wydaniem decyzji administracyjnej w sprawach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego:

1. Pozycja Organ właściwy wadliwie uchylił decyzję administracyjną, poprzez błędne ustalenie daty, z którą nastąpiło uchylenie prawa do świadczenia wychowawczego. Organ właściwy 8 stycznia 2018 roku wydał decyzję uchylającą uprzednio wydaną decyzję przyznającą prawo do świadczenia wychowawczego od dnia 1 grudnia 2017 roku. W tym miejscu należy stwierdzić, że Organ właściwy postąpił nieprawidłowo określając datę z jaką nastąpiło uchylenie prawa do świadczenia, tj. z datę wsteczną, albowiem zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz, która polega m.in. na tym, że decyzja uchylająca świadczenie może wywierać jedynie skutki *ex nunc* – z mocą od wydania decyzji, brak jest podstaw do uchylenia decyzji przyznającej świadczenie z mocą wsteczną (*ex tunc*). Stanowisko takie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 1099/12.

W swoich wyjaśnieniach z dnia 21 czerwca 2018 roku Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło wyjaśniła, że: „[...] uchylenie decyzji wstecz było uzasadnione, gdyż zaistnienie przesłanki faktycznej (uzyskanie dochodu) rodziło skutki prawne nie tylko na przyszłość, ale również wstecz.”

Na potwierdzenie stanowiska przytoczone zostały rozstrzygnięcia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gliwicach i Warszawie z roku 2018, które jednakże odnoszą się do spraw z zakresu pomocy społecznej, nie zaś z zakresu świadczeń rodzinnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących świadczeń rodzinnych i wychowawczych ugruntowała się linia orzecznicza zgodna z przywołanym powyżej rozstrzygnięciem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Pozycja W wydanej decyzji administracyjnej z dnia 5 października 2017 roku popełniono błąd pisarski polegający na tym, że w zdaniu: „*1. Pani dochód podlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych wyniósł 1912,25 zł [...]*” wskazano błędną wysokość dochodu, która wynosiła 19.126,25 zł.
3. Pozycja W wydanej decyzji administracyjnej z dnia 20 września 2017 roku popełniono błąd leksykalny polegający na tym, że nieprawidłowo zastosowano terminologię dochodu uzyskanego i osiągniętego w zdaniu: „*Jak wynika z akt sprawy został Pani udzielony urlop wychowawczy w okresie [...]. W związku z powyższym w przypadku powrotu do pracy po zakończeniu urlopu wychowawczego zobowiązuje się Panią do dostarczenia zaświadczenia o dochodzie uzyskanym z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód ten został uzyskany.*” Zgodnie z intencją ustawodawcy w art. 7 ustawy materialnej celowo zastosowano terminologię dochodu uzyskanego i osiągniętego, jako dwóch pojęć nie będących synonimami. Uzyskaniem dochodu jest uzyskanie dochodu spowodowane przesłankami wymienionymi w art. 2 pkt 20), natomiast osiągnięciem dochodu jest wypłata



wynagrodzenia za wykonaną pracę lub osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, itd.

Co więcej w tym samym zdaniu popełniono kolejny błąd wskazując, że dochód ma pochodzić „z miesiąca”, a nie jak wskazał ustawodawca w art. 7 – za miesiąc. Ma to istotne znaczenie, albowiem pod terminem „z miesiąca” kryje się cały dochód osiągnięty w danym miesiącu, bez względu na jego źródło i tytuł pochodzenia, podczas gdy pod podjęciem „za miesiąc” rozumieć należy wynagrodzenie osiągnięte za wykonaną pracę lub zysk osiągnięty z działalności gospodarczej w danym miesiącu.

4. Pozycja W wydanej decyzji administracyjnej z dnia 19 grudnia 2017 roku popełniono błąd polegający na tym, że na stronie 1 w wierszach od 39 do 49 znajduje się wyjaśnienie dotyczące dochodów rodziny nie dotyczące adresata decyzji administracyjnej.

5. Pozycja Na decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze adresat nie złożył podpisu potwierdzającego jej odbiór. W wyjaśnieniu złożonym 21 czerwca 2018 roku Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło poinformowała, że: „*Brak podpisu osoby odbierającej decyzję przyznającą świadczenie wychowawcze wynikał z przeoczenia pracownika*”.

W związku z powyższym brak dokonania prawidłowego doręczenia decyzji oznacza, że ww. decyzja nie jest wiążąca dla strony i organu, a tym samym, nie została wprowadzona do obrotu prawnego. Byt prawny decyzji rozpoczyna się dopiero w chwili jej doręczenia, a nieprawidłowe doręczenie jest równoznaczne z jej nieistnieniem w obrocie prawnym. Załatwienie sprawy polega bowiem na wydaniu i doręczeniu stronie decyzji poprzez potwierdzenie doręczenia podpisem i datą odbioru przez stronę, a nie tylko datą odbioru.

W 5 objętych kontrolą postępowaniach administracyjnych Organ właściwy nieprawidłowo przeprowadził postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia prawa do świadczenia wychowawczego:

6. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia sytuacji zawodowej strony postępowania administracyjnego albowiem przyjęto, że w związku ze zmianą numeru NIP płatnika składek i jednoczesnym brakiem przy wniosku świadectwa pracy i oświadczenia o dochodzie uzyskanym oraz na podstawie złożonego przez stronę oświadczenia o ciągłości zatrudnienia we wskazanym okresie, w tym samym zakładzie pracy, nastąpiło przejęcie zakładu pracy wraz z pracownikiem. Z ustaleń kontrolerów wynika, że pierwszym z płatników była agencja pracy tymczasowej, drugim zaś zakład produkcyjny; oba stanowią odrębne podmioty gospodarcze. Oświadczenie strony dotyczące ciągłości zatrudnienia nie mija się z prawdą, jeżeli w ramach stosunku pracy z agencją pracy tymczasowej strona wykonywała pracę dla pracodawcy użytkownika, którym był drugi z zakładów pracy. Z polskiego prawa pracy wynika, że stosunek pracy pomiędzy pracownikiem i pracodawcą, którym jest agencja pracy tymczasowej realizowany na podstawie umowy o pracę, kończy się wydaniem świadectwa pracy. Nie ma możliwości przejścia z jednego do drugiego zakładu pracy z pominięciem rozwiązania i nawiązania stosunku pracy, o czym wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 31 stycznia 1977 r., sygn. akt I PRN 141/76. Zgodnie z jego postanowieniem: „[...] porozumienie zakładów

*w przedmiocie przejścia pracownika do pracy z jednego zakładu do drugiego jest czynnością prawną wywołującą przewidziane w przepisach skutki prawne w zakresie uprawnień pracownika, nie zaś odrębnym sposobem rozwiązania dotychczasowego stosunku pracy i nawiązania nowego. Zmiana pracy w wyniku porozumienia zakładów następuje wówczas, gdy porozumienie to jest połączone z rozwiązaniem stosunku pracy między pracownikiem, a dotychczasowym zakładem pracy i nawiązaniem przez tego pracownika stosunku pracy z nowym zakładem pracy."*

Tym samym Organ prowadząc postępowania nie dopełnił również obowiązków wynikających z art. 7 i 77 Kpa polegających na tym, by dokładnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy, w drodze wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, także poprzez wezwanie strony do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia wniosku o brakujące dokumenty, w sytuacji powzięcia wątpliwości, co do prawdziwości złożonych przez stronę oświadczeń.

7. Pozycja Organ właściwy popełnił błąd wzywając wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentów, pomimo iż posiadał informacje, które z nich wynikały. Wnioskodawca poinformował o utraconych dochodach członka rodziny, które zostały rozliczone w PIT- , a pomimo tego został wezwany do przedłożenia PIT- z utraconych dochodów.

Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło w wyjaśnieniach z dnia 21 czerwca 2018 roku poinformowała, że: „Strona została wezwana przez organ w dniu 29.08.2017 r. do przedłożenia PITów- za 2016 r. ponieważ wg weryfikacji informacji o składkach na ubezpieczenie zdrowotne wynikało, iż mąż wnioskodawcy był w zatrudnieniu w okresie od 19.04.2012 do 01.05.2016 r. oraz w okresie 16.08.2016 r. do 14.11.2016 r. był osobą bezrobotną pobierającą zasiłek dla bezrobotnych. W związku z powyższym organ, aby utracić powyższe dochody musiał wymagać dokumentu potwierdzającego wysokość dochodu utraconego z poszczególnych źródeł. Powyższym dokumentem jest PIT- za 2016 r., który był w aktach. Dlatego też organ wezwał stronę do przedłożenia PITów- za 2016 r. na podstawie, których mógł utracić dochód już nie uzyskiwany”.

Art. 13 ust. 16 ustawy materialnej stanowi, że w przypadku utraty dochodu lub uzyskania dochodu do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające ich utratę lub uzyskanie oraz ich wysokość. Natomiast § 5 ust. 1 lit. g rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 27 lipca 2017 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania o przyznanie świadczenia wychowawczego oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku, zaświadczeniach i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego, precyzuje, że może nim być każdy dokument, w tym oświadczenie, określające datę utraty dochodu oraz wysokość i rodzaj utraconego dochodu.

W związku z powyższym organ ustalając wysokość dochodu utraconego dysponował rozliczeniem PIT- , świadectwem pracy oraz oświadczeniem strony z dnia 7 sierpnia 2017 roku wskazującym, iż mąż odbywa staż finansowany ze środków Powiatowego Urzędu Pracy. Posiadając powyższe dokumenty oraz kwoty dochodów pozyskane z systemu teleinformatycznego Ministerstwa Finansów, organ miał możliwość ustalenia wysokości dochodów podlegających utracie.



Zgodnie z art. 220 K.p.a. organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez niego na podstawie wymiany informacji z innym podmiotem na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zobowiązanie instytucji publicznych do udzielenia na żądanie organu właściwego wyjaśnień oraz informacji, co do okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego, czym niewątpliwie jest utrata dochodu, wynika również z art. 20 ust 2 ustawy materialnej. Strona otrzymała decyzję oraz wypłatę świadczenia w terminie. Niemniej jednak, w kontekście wyżej wskazanych przepisów oraz art. 7b K.p.a. organ winien w pierwszej kolejności ustalić dane lub ustalić możliwość ich samodzielnego pozyskania, a dopiero w następnej kolejności zobowiązać stronę do dostarczania określonych dokumentów. Taka też była intencja ustawodawcy wprowadzająca powyższe przepisy nakładające na organ obowiązek większej aktywności w zakresie potwierdzania faktów bądź stanu prawnego przy wykorzystaniu dostępnych kanałów informacyjnych.

8. **Pozycja** Organ właściwy bezzasadnie pozostawił wniosek bez rozpatrzenia.

*Dnia 24 sierpnia 2017 roku wnioskodawca złożył wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego wraz z oświadczeniem o złożonym w czerwcu 2017 roku pozwie o alimenty. Tego samego dnia Organ zobowiązał stronę, na podstawie przepisów art. 19 ust. 4 ustawy materialnej, do uzupełnienia wniosku, w terminie 3 miesięcy, o tytuł wykonawczy pochodzący lub zatwierdzony przez Sąd. W następstwie nie uzupełnienia wniosku, organ pozostawił go bez rozpatrzenia, informując stronę o tym pismem z dnia 28 listopada 2017 roku.*

*Dnia 30 listopada 2017 roku strona ponownie złożyła wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Dnia 12 stycznia 2018 roku organ wystosował wezwanie do złożenia wyjaśnień w zakresie braku uprawnień do opieki zdrowotnej, wyznaczając 14-dniowy termin oraz 3-miesięczny termin na dostarczenie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd ustalającego alimenty na dziecko. W pouczeniu organ zawarł informację, iż w przypadku nie usunięcia braków wskazanych w wezwaniu wniosek pozostanie bez rozpatrzenia. Dnia 31 stycznia 2018 roku organ pozostawił wniosek bez rozpatrzenia podając, jako powód nie złożenie przez stronę wyjaśnień dotyczących braku uprawnień do świadczeń z opieki zdrowotnej.*

*Dnia 1 marca 2018 roku wnioskodawca dostarczył tytuł wykonawczy pochodzący od sądu ustalający alimenty na dziecko, datowany na 12 grudnia 2017 roku, zasądzający alimenty na rzecz dziecka od 4 lipca 2017 roku oraz oddalający powództwo w pozostałym zakresie. Sąd stwierdził również, że orzeczenie jest prawomocne i natychmiast wykonalne z dniem 7 lutego 2018 roku. W następstwie tego, strona złożyła w dniu 20 marca 2018 roku trzeci wniosek o świadczenie wychowawcze. Dnia 22 marca 2018 roku organ wydał decyzję przyznającą świadczenie wychowawcze na okres od 1 marca do końca okresu świadczeniowego.*

*W aktach sprawy znajduje się również oświadczenie strony z datą 10 (października) 2017 roku, w którym poinformowała Organ, że jest osobą bezrobotną, niezarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy, bez prawa do*



ubezpieczenia zdrowotnego. Ponownie wymienia w nim grudniowy termin rozprawy sądowej z powództwa o alimenty na dziecko oraz fakt złożenia pozwu dnia 4 lipca 2017 roku. Ponadto Strona przedłożyła kopię sądowego wezwania na rozprawę wyznaczoną na dzień \_\_\_\_\_ roku.

W związku z powyższym Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło w złożonych 21 czerwca 2018 roku wyjaśnieniach poinformowała, że: „Organ pozostawił wniosek bez rozpatrzenia z dnia 24.08.2017 ponieważ strona postępowania została zobowiązana zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w terminie 3 miesięcy od złożenia wniosku do doniesienia tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd w kwestii świadczenia alimentacyjnego na rzecz dziecka. Pomimo, że w dniu 10.10.2017 r. strona poinformowała tut. Ośrodek o terminie rozprawy wyznaczonej na dzień \_\_\_\_\_ r. nie stanowiło to podstawy do zawieszenia biegu terminu określonego w art. 19 ust. 4 w/cyt. ustawy, gdyż strona nie przedstawiła postanowienia w przedmiocie odmowy udzielenia zabezpieczenia w sprawie o alimenty. Natomiast wniosek strony z dnia 30.11.2017 r. został pozostawiony bez rozpatrzenia z dniem 31.01.2018 r. na skutek nie wywiązania się przez stronę z pkt. 1 ww. wezwania dotyczącego złożenia wyjaśnień odnośnie braku uprawnień do świadczeń z opieki zdrowotnej w terminie 14 dni od daty odbioru (17.01.2018 r.) ww. wezwania”.

Odnosząc się do postępowania prowadzonego przez Organ z wniosku strony z 24 sierpnia 2017 roku należy zaznaczyć, iż po pierwsze Organ posiadał wiedzę w zakresie terminu rozprawy wyznaczonej przez Sąd na \_\_\_\_\_ roku. Tym samym w dacie 10 października 2017 roku wiedział, że strona nie jest w stanie dochować obowiązku uzupełnienia wniosku o tytuł wykonawczy pochodzący lub zatwierdzony przez sąd. Dając zadość obowiązkowi wynikającemu z zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego Organ winien był zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 9 K.p.a. należycie i wyczerpująco poinformować stronę o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej prawa do świadczenia wychowawczego. Tym samym organ powinien był czuwać nad tym, aby strona nie poniosła szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielić jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Jak przyjął Sąd Najwyższy<sup>9</sup>: „Obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe. Udowodnienie naruszenia tego obowiązku powinno być rozumiane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji [...]”.

Z powyższego należy wysnuć wniosek, że skoro dnia 10 października 2017 roku Organ powziął wiedzę, iż strona nie spełni wymogu uzupełnienia wniosku o brakujące dokumenty, powinien był ją o tym fakcie poinformować wskazując na inne istniejące możliwości, w tym pozostały katalog dokumentów pozwalających na pozytywne załatwienie jej sprawy, tj. zabezpieczenie pozwu w trybie art. 730 Kodeksu postępowania cywilnego, o które mogła wnieść w każdym czasie.

Jednocześnie z treści art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika szczególne zobowiązanie wobec pracowników organu administracji

<sup>9</sup> Orzeczenie III ARN 40/92 z dnia 23 lipca 1992 r.



publicznej, którzy powinni wykazać się zrozumieniem, życzliwością i cierpliwością przy udzielaniu informacji. Z tegoż samego przepisu stanowiącego zasadę pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej wysnuć należy wniosek, że organ nie powinien nakładać na stronę sankcji za niedopełnienie obowiązku, którego nie mogła dopełnić, nawet dokładając należytej staranności. Tym samym skoro organ nie uczynił wszystkiego, co leżało w jego mocy i stanowiło jego obowiązek, nie powinien być pozostawiać wniosku strony bez rozpatrzenia, w szczególności w momencie, w którym strona do końca wyznaczonego terminu miała dość czasu (45 dni) na uzyskanie zabezpieczenia powództwa.

Po wtóre, w zakresie żądania potwierdzenia przez stronę braku uprawnień do świadczeń z opieki zdrowotnej niezrozumiałym pozostaje fakt wystąpienia z takim wezwaniem dopiero 12 stycznia 2018 roku, tj. po 141 dniach od dnia wpłynięcia wniosku do organu właściwego. Ponadto na uwzględnienie zasługuje fakt, że w dniu 10 października 2017 roku, tj. na 94 dni przed ww. wezwaniem, strona oświadczyła, że pozostaje bez zatrudnienia, nie jest ubezpieczona i nie jest zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy. Mimo tego oświadczenia, organ wezwał stronę 12 stycznia 2018 roku do złożenia wyjaśnień dotyczących braku uprawnień do świadczeń z opieki zdrowotnej, pozostawiając ostatecznie 31 stycznia 2018 roku drugi wniosek strony (z dnia 30 listopada 2017 roku) bez rozpatrzenia z tego powodu. Jednocześnie należy zauważyć, iż uprawnienia do świadczeń z opieki zdrowotnej nie stanowią okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego. Przy wyjaśnieniach udzielonych w sprawie pod pozycją organ powołał się na pismo MRPiPS dotyczące informacji z CWU NFZ. Jednakże pismo to odnosi się do wątpliwości w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 1 ust. 3 ustawy materialnej, który jest podstawowym warunkiem do otrzymywania świadczenia wychowawczego. Zatem zgodnie z powyższym, organ w sytuacji, gdy powziął wątpliwości w zakresie zamieszkiwania przez osobę uprawnioną do świadczenia wychowawczego na terytorium RP, winien wątpliwości te wyjaśnić, zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy materialnej, a nie wymagać od strony wyjaśnienia braku uprawnień do świadczeń z opieki zdrowotnej.

Reasumując, bezzasadne było wezwanie strony pismem z dnia 12 stycznia 2018 roku, któremu skądinąd strona się nie podporządkowała, co pozbawiało ją należnych jej świadczeń wynikających z wniosku z dnia 30 listopada 2017 roku. Zgodnie z art. 220 Kpa organ nie może wzywać strony do złożenia wyjaśnień czy brakujących dokumentów, które posiada z urzędu. Takie postępowanie pozbawiło stronę prawa do świadczenia wychowawczego od listopada 2017 roku. Ponadto, gdyby dochowano wszelkiej staranności przy procedowaniu wniosku z dnia 24 sierpnia 2017 roku, strona zachowałaby prawo do świadczenia od początku okresu świadczeniowego, nie zaś od 1 marca 2018 roku, na trzeci z kolei wniosek."

9. Pozycja Organ właściwy popełnił błąd wzywając wnioskodawcę do uzupełnienia dokumentów, które nie miały wpływu na ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Z akt sprawy wynika, że organ wystosował wezwanie do złożenia wyjaśnień oraz dostarczenia formularza PIT- za 2016 rok w wysokości 199,50 zł. Kwota ta wynikała z systemu teleinformatycznego Ministerstwa Finansów, jako całkowity dochód strony za 2016 roku. Należy zauważyć, iż z akt sprawy wynikał ponadto fakt, że



strona, jako osoba samotnie wychowująca dziecko osiągnęła, oprócz powyższego, dochód nieopodatkowany w wysokości 3.600,00 zł oraz uzyskała dochód opodatkowany w wysokości 420,18 zł.

Strona złożyła wniosek o świadczenie wychowawcze 18 października 2017 roku, natomiast 12 grudnia 2017 roku organ wezwał stronę do uzupełnienia wniosku, tj. przedłożenia formularza PIT- i przedłużył postępowanie administracyjne do czasu upływu terminu wyznaczonego tym wezwaniem. Dnia 16 stycznia 2018 roku organ pozostawił wniosek strony bez rozpatrzenia. Następnie 29 stycznia 2018 roku strona złożyła drugi wniosek o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz dostarczyła PIT- , z którego wynikało, iż kwotę 199,50 zł otrzymała z Funduszu Pracy i Świadczeń Gwarantowanych. Organ wydał decyzję dnia 27 lutego 2018 roku przyznającą świadczenie wychowawcze od stycznia 2018 roku do końca okresu świadczeniowego.

Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora – p. Patrycję Kurzydło z dnia 29 czerwca 2018 roku wynika, że: „*W trakcie weryfikacji informacji o składkach na ubezpieczenie zdrowotne za rok 2016 ZUS wykazał, że w przypadku wnioskodawczyni ww. składki za powyższy okres nie były odprowadzane. Natomiast po weryfikacji danych o dochodach w systemie informatycznym Ministerstwa Finansów ustalono, że w/wym. roku podatkowym 2016 uzyskała dochód w wysokości 199,50 zł. przy czym brak było składek na ubezpieczenia społeczne oraz kwoty podatku należnego. Zatem nasunęła się wątpliwość czy ww. dochód stanowi podstawę do ustalenia dochodu rodziny za rok 2016. Ponadto w aktach sprawy w chwili rozpatrywania wniosku o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego nie znajdowały się dokumenty na potwierdzenie rodzaju i wysokości utraconego bądź uzyskanego dochodu w roku 2016 przez wnioskodawcę. Mając na uwadze powyższe pracownik rozpatrujący wniosek wezwał stronę w celu uzupełnienia braków formalnych (w tym możliwości złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej) oraz dostarczenia brakujących dokumentów, w tym PIT-ów za rok 2016 (na łączną kwotę 199,50 zł). Powyższa informacja miała znaczący wpływ na ustalenie prawidłowej wysokości dochodu rodziny z uwzględnieniem uzyskanego bądź utraconego za rok 2016*”.

Odnosząc się do całości sprawy należy podkreślić, iż dochód strony z roku bazowego był bardzo niski. Przyjmując nawet, że kwota 199,50 zł nie została przez organ utracona, przy doliczeniu alimentów oraz dochodu uzyskanego, dochód członka rodziny i tak jest dużo niższy od progu 800,00 zł obligującego do otrzymania świadczenia. Zatem kontrolujący nie może podzielić stanowiska organu, iż kwota uzyskanego dochodu w roku bazowym w wysokości 199,50 zł, która to wynikała z rozliczenia z Urzędem Skarbowym, miała znaczący wpływ na ustalenie prawidłowej wysokości dochodu rodziny. W ocenie kontrolera nie można wzywać strony do wykazania okoliczności nie mających wpływu na wynik postępowania administracyjnego, co należy zakwalifikować jako naruszenie art. 8 § 1 K.p.a. w zakresie zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej.

Należy również podkreślić, iż kwota 199,50 zł rocznego dochodu nie przekraczała kwoty wolnej od podatku (3.091,00 zł w roku 2016), co oznacza, że przy takiej jego wysokości zaliczka na podatek wynosi 0,00 zł i tym samym składka na ubezpieczenie zdrowotne również wynosi 0,00 zł. Zatem



wątpliwości, które podniósł organ w swoich wyjaśnieniach spowodowane brakiem składek na ubezpieczenia społeczne oraz kwoty podatku należnego nie były uzasadnione. Skutkiem powyższych działań organu, pozostawienie wniosku strony bez rozpatrzenia przełożyło się na konieczność jego ponownego złożenia i uzyskania przez stronę świadczenia wychowawczego od stycznia 2018 roku, a nie od października 2017 roku.

10. Pozycja Organ właściwy nieprawidłowo przeprowadził postępowanie administracyjne, albowiem ustalając dochód wnioskodawcy pominął obowiązek ustalenia wysokości odprowadzonych składek na ubezpieczenie społeczne. Ustalając dochód rodziny przyjęto dochód osiągnięty z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, pomniejszony o kwotę składek na ubezpieczenie zdrowotne (podatek należy 0,00 zł) bez ustalenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. Z dokumentacji wynika, że w systemie teleinformatycznym US nie widniały dane dotyczące wysokości tych składek. W tej sytuacji Organ winien był ustalić ich wysokość poprzez samodzielne wystąpienie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o udzielenie informacji lub ewentualnie wezwania strony do udzielenia wyjaśnień.. Tym samym Organ prowadząc postępowania również nie dopełnił obowiązków wynikających z art. 7 i 77 Kpa polegających na tym, by dokładnie wyjaśnić stan faktyczny sprawy, w drodze wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, także poprzez wezwanie strony do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia wniosku o brakujące dokumenty, w sytuacji powzięcia wątpliwości, co do prawdziwości posiadanych informacji.

W 10 objętych kontrolą postępowaniach administracyjnych Organ właściwy na etapie ustalania prawa do świadczenia wychowawczego nieprawidłowo ustalił wysokość dochodu na członka rodziny:

11. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że nie doliczono do dochodu rodziny dochodu nieopodatkowanego pochodzącego z tytułu alimentów na dzieci.  
Powyższe nie miało wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.
12. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że od kwoty dochodów osiągniętych w roku 2016 odliczono składki odprowadzone na ubezpieczenie zdrowotne za okres od marca do maja, z pominięciem składek odprowadzonych za okres od czerwca do grudnia. Jednocześnie uzyskany w ten sposób dochód rodziny podzielono przez 7 miesięcy, tj. za okres od czerwca do grudnia zamiast przez 10 miesięcy, tj. od marca do grudnia.  
Błąd nie miał wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.
13. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że dochód członka rodziny został pomniejszony o podatek należny w nieprawidłowej wysokości. Różnica pomiędzy prawidłową a nieprawidłową wysokością należnego podatku dochodowego wyniosła 83,11 zł na niekorzyść strony, jednakże bez wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.
14. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że nie doliczono do dochodu rodziny dochodu uzyskanego z tytułu

zasilku dla bezrobotnych. Powyższe nie miało wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.

15. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że nieprawidłowo obliczono dochód męża wnioskodawczyni, albowiem nie pomniejszono go o odprowadzone składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Powyższe nie miało wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.

16. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że dokonano utraty dochodu członka rodziny z roku 2016, a dochód ustalono na podstawie zaświadczenia o dochodzie uzyskanym. Jednakże z analizy danych zawartych w systemie teleinformatycznym ZUS wynika, że płatnikiem składek w roku 2016 i 2017 był ten sam podmiot gospodarczy, zatem miała miejsce ciągłość zatrudnienia i zastosowanie przepisów art. 7 ust. 3a ustawy materialnej.

Powyższe nie miało wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego.

17. Pozycja Organ właściwy błędnie dokonał obliczenia dochodu rodziny wnioskodawczyni, z uwagi na to, że nie dokonał utraty w całości jej dochodu za rok 2016. Z pozyskanych przez Organ informacji z systemów teleinformatycznych Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także na podstawie przedłożonych przez wnioskodawczynię dokumentów, tj. PIT- Organ posiadał wiedzę, że dochód wnioskodawczyni podlegał utracie. Z wyjaśnień złożonych 21 czerwca 2018 roku przez Zastępcę Dyrektora – p. Patrycję Kurzydło wynika, że: „[...] na podstawie zebranej w sprawie dokumentacji, tj. na podstawie pozyskanych samodzielnie przez tut. Ośrodek informacji z Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także na podstawie przedłożonych przez wnioskodawczynię dokumentów, tj. PIT- dochód wnioskodawczyni za rok 2016 został w całości utracony. Dochód, o którym mowa powyżej nie został wykazany w kalkulacji z dnia 03.10.2017r., ponieważ nie został wprowadzony do systemu przez pracownika prowadzącego postępowanie, który po analizie dokumentów przyjął, iż dochód wnioskodawczyni uzyskany w roku 2016 nie będzie miał wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego”.

Jednocześnie stwierdzono, że ww. błąd nie miał wpływu na przyznane prawo do świadczenia wychowawczego.

18. Pozycja Organ właściwy błędnie dokonał obliczenia dochodu rodziny wnioskodawcy, z uwagi na to, że nie dokonał utraty w całości jego dochodu za rok 2016, który wynika z pozyskanych przez Organ informacji z systemów teleinformatycznych Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także na podstawie przedłożonych przez wnioskodawczynię dokumentów, tj. PIT- . Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło wyjaśniła, że: „[...] dochód za 2016 rok Pana w wysokości [...] zł został utracony na podstawie zebranej w sprawie dokumentacji. Dochód Pana został wyszczególniony w zawiadomieniu z dnia 06-04-2018r. oraz decyzji nr [...] z dnia 20-04-2018r. Dochód o którym mowa powyżej nie został wykazany w kalkulacji z dnia 10-10-2017r., ponieważ nie został wprowadzony do systemu przez pracownika prowadzącego postępowanie, który po analizie dokumentów przyjął, iż dochód wnioskodawczyni uzyskany w roku 2016 nie będzie miał wpływu na prawo do świadczenia wychowawczego”.



Jednocześnie stwierdzono, że ww. błąd nie miał wpływu na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego zakończonego odmową udzielenia prawa do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w rodzinie.

19. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że Organ właściwy nie doliczył kwoty zwrotu niewykorzystanej ulgi podatkowej na dzieci. W złożonych wyjaśnieniach z dnia 29 czerwca 2018 roku Zastępca Dyrektora – p. Patrycja Kurzydło potwierdziła powyższe ustalenia oraz poinformowała, że w wyniku ponownego przeliczenia dochodu na członka rodziny ustalono, że niedoliczona kwota nie miała wpływu na przyznanie prawa do świadczenia wychowawczego.

20. Pozycja Błędnie dokonano ustalenia wysokości dochodu rodziny w ten sposób, że Organ właściwy przy ustalaniu dochodu uzyskanego przez stronę wziął pod uwagę kwotę netto wskazaną przez zakład pracy, natomiast nie doliczył kwoty diety z tytułu pracy na stanowisku kierowcy międzynarodowego. W tym zakresie również w uzasadnieniu do wydanej decyzji organ wskazał kwotę dochodu osiągniętego, wynikającą z zaświadczenia od pracodawcy, z miesiąca następującego po miesiącu, w którym dochód ten został uzyskany oraz z dokumentu wewnętrznego (kalkulacji) ustalającej dochód w przeliczeniu na osobę. Jednocześnie z zaświadczenia wydanego przez pracodawcę strony wynikało, iż we wrześniu 2017 roku oprócz kwoty wynagrodzenia, strona otrzymała ekwiwalent (dietę) na pokrycie kosztów pobytu za granicą, w tym kosztów wyżywienia, noclegów i innych w wysokości 4.932,22 zł. Z wyjaśnień z dnia 21 czerwca 2018 roku Zastępcy Dyrektora – p. Patrycji Kurzydło wynika, że: *„Dochód uzyskany przez wnioskodawcę od pracodawcy (nazwa firmy) za miesiąc wrzesień 2017 r. w wysokości 2.055,90 zł został doliczony do dochodu rodziny przez pracownika tut. Ośrodka i wskazany w pkt. 5 kalkulacji”*.

Organ ustalając dochód członka rodziny przyjął tylko jeden składnik wynagrodzenia zasadniczego i nie uwzględnił w przeliczeniu kwoty diety, jako składnika dochodu nieopodatkowanego. Zakres pojęcia "dochód" wyznaczony został w ustawie o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym, co do analizowanego okresu, bardzo szeroko. Są nim bowiem przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach ogólnych na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, 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, a także deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, pomniejszony o należny zryczałtowany podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Dodatkowo, w definicji dochodu mieszczą się także inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, wśród których ustawodawca wskazał między innymi (tiret 10) *należności ze stosunku pracy lub z tytułu stypendium osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przebywających czasowo za granicą – w wysokości odpowiadającej równowartości diet z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju ustalonych dla pracowników*



*zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).* Wolą ustawodawcy było, aby przy ustalaniu prawa do świadczeń wzięto pod uwagę dochody ze wszystkich źródeł, a w tym także niepodlegające obowiązkowi podatkowemu. W związku z powyższym do wymienionych w tym przepisie składników dochodu rodziny zaliczyć tym samym trzeba również diety wypłacone kierowcom transportu międzynarodowego z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, jako należności ze stosunku pracy osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i przebywających czasowo za granicą, które uzyskane zostały w określonej wysokości, w związku z wykonywaniem pracy poza granicami kraju i nie podlegają opodatkowaniu na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż w kwestii diet z tytułu podróży poza granicami kraju istniejąca przez lata rozbieżność w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych została usunięta. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2410/15 zajął jednoznaczne stanowisko, akceptujące wykładnię przepisów zaliczającą ww. diety do dochodu na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych i szczegółowo je uzasadnił.

W wyniku niewłaściwie obliczonego dochodu uzyskanego przez członka rodziny było wydanie przez organ decyzji przyznającej świadczenie wychowawcze.

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 Dąbrowa Górnicza – Pan Zbigniew Podraza
2. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Agata Róg
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Danuta Romańska

#### C. Obszar kontroli:

**Ocena prawidłowości i terminowości wypłacania świadczeń wychowawczych.**

Ocena częściowa do danego obszaru:

**Pozytywna**

Komórka wykonująca zadania z obszaru objętego kontrolą

Dział Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej.

Ustalenia, stanowiące

Postępowania były prowadzone na podstawie 360 poddanych kontroli wniosków, w tym 288 na pierwsze i kolejne dziecko oraz 72 na drugie i kolejne dziecko.

podstawę do oceny:

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 wypłaty należnego świadczenia wychowawczego.

Szczegółowe zestawienie wysokości i terminów wypłaty świadczeń przedstawia dołączona do akt kontroli tabela – załącznik nr 3 do programu kontroli.

*[Akta kontroli str. 103-170]*

Żadna spośród wydanych decyzji odmawiających prawa do świadczenia wychowawczego, uchylających lub zmieniających prawo do świadczenia wychowawczego nie została zaskarżona do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Zespół kontrolny stwierdził, że świadczenia wychowawcze wypłacane były osobom uprawnionym we wskazanej przez nich formie, w tym gotówką w kasie Ośrodka. Pozostałe świadczenia przelewane były na wskazany we wniosku lub zmieniony oświadczeniem, rachunek bankowy.

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. 103-170]*

W wyniku przeprowadzenia weryfikacji dokonanych wypłat/przelewów kwoty 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 Dąbrowa Górnicza – Pan Zbigniew Podraza
2. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Agata Róg
3. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych i Wychowawczych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej – Pani Danuta Romańska

Ponadto kontrolujący dokonali oceny organizacji i efektów pracy Działu Świadczeń Rodzinnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej 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 w pełni zasługuje na **ocenę pozytywną**.

#### IV. Uwagi i zalecenia pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami polecam:

1. Uchyłać decyzje administracyjne przyznające prawo do świadczenia wychowawczego decyzją administracyjną z mocą obowiązywania od dnia jej wydania ze skutkami na przyszłość, zgodnie z zasadą *ex nunc*.



2. Dokonać sprostowania omyłki pisarskiej w decyzji administracyjnej nr DŚRiW.529. z dnia 5.10.2017 r.
3. Stosować poprawną terminologię „*dochodu uzyskanego*” i „*dochodu osiągniętego*” oraz „*z miesiąca*” i „*za miesiąc*” zgodnie z ich wykładnią.
4. Dokonać sprostowania uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej nr DŚRiW.529. z dnia 19.12.2017 r.
5. Zwiększyć nadzór nad rzetelnością sporządzanych pism i decyzji administracyjnych, w celu wyeliminowania ryzyka wystąpienia błędów pisarskich i tzw. oczywistych omyłek oraz uniknięcia sytuacji, w których zawierają one informacje nie dotyczące adresata pisma lub decyzji administracyjnej.
6. Zwiększyć nadzór nad poświadczeniem doręczenia adresatowi decyzji administracyjnych w przypadku jego osobistego stawiennictwa w organie właściwym.
7. Wypłacać świadczenia wychowawcze po skutecznym doręczeniu stronie decyzji administracyjnej.
8. Dochować szczególnej staranności ustalając sytuację zawodową wnioskodawcy lub członka jego rodziny w sytuacji, w której nastąpiła zmiana nr NIP pracodawcy wraz z jednoczesnym oświadczenia wnioskodawcy o ciągłości zatrudnienia u tego samego pracodawcy.
9. Samodzielnie pozyskiwać dowody w sprawie, w sytuacji, w której fakty znane są organowi z urzędu, lub możliwe do ustalenia w dziedzinowych systemach teleinformatycznych organów administracji publicznej, przed wzywaniem stron do udzielenia informacji lub uzupełnienie dokumentacji oraz zwiększyć, w tym zakresie nadzór nad podejmowanymi przez organ czynnościami.
10. Dołożyć szczególnej staranności w postępowaniach, w których zobowiązano strony do dostarczenia tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, w tym poprzez udzielanie pełnej i wyczerpującej informacji o wszelkich przewidzianych prawem możliwościach pozwalających na pozytywne załatwienie sprawy, tj. uzyskanie prawa do świadczenia wychowawczego.
11. Wydać decyzję przyznającą prawo do świadczenia wychowawczego z wniosku z dnia 24.08.2017 r. objętego kontrolą postępowania administracyjnego pod pozycją .
12. Przestrzegać zasady naczelnej prawa administracyjnego wyrażonej w kodeksie postępowania administracyjnego dotyczącej proporcjonalności stosowania sankcji w postaci pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia w sytuacji, w której zgromadzony materiał dowodowy pozwala na ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego oraz unikania biurokratycznego prowadzenia postępowania administracyjnego poprzez wzywanie stron do dostarczenia dokumentów zbędnych z punktu widzenia spełnienia kryterium dochodowego.

13. Wydać decyzję przyznającą prawo do świadczenia wychowawczego z wniosku z dnia 18.10.2017 r. objętego kontrolą postępowania administracyjnego pod pozycją .
14. Dołożyć szczególnej staranności przy ustalaniu składników dochodów członków rodziny w sytuacji braku informacji w dziedzinowych systemach teleinformatycznych organów administracji publicznej.
15. Przestrzegać utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w prowadzonych postępowaniach administracyjnych o takim samym stanie prawnym i faktycznym w drodze rzetelnego ustalania wszystkich składników dochodów, w tym tak samo składek na ubezpieczenia społeczne, jak i składek na ubezpieczenie zdrowotne.
16. Rzetelnie ustalać dochody członków rodziny poprzez sumowanie wszystkich dochodów i ich pomniejszanie o koszty uzyskania przychodu, składni na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne oraz należny podatek dochodowy w prawidłowych wysokościach i ze wszystkich źródeł dochodu.
17. Dołożyć staranności przy weryfikacji numerów NIP płatników składek celem uniknięcia stosowania przepisów o utracie i uzyskaniu dochodów w sytuacji, w której w kolejnych następujących po sobie okresach zatrudnienia nie nastąpiła zmiana płatnika.
18. Zwiększyć nadzór nad rzetelnością wprowadzanych do systemu teleinformatycznego, wykorzystywanego do realizacji świadczeń, danych dotyczących dochodów członków rodziny wnioskodawcy.
19. Bezwzględnie weryfikować sytuację dochodową rodziny wnioskodawcy i każdorazowo uwzględniać dochody uzyskane i utracone oraz dochody niepodlegające opodatkowaniu, w tym alimenty otrzymane w roku kalendarzowym poprzedzającym okres na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, a także należności ze stosunku pracy, jakimi są diety za zagraniczne podróże służbowe.
20. Przekazać do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w celu stwierdzenia nieważności, decyzję administracyjną DŚRiW.529.  
z dnia 5.02.2018 r., którą przyznano prawo do świadczenia wychowawczego na pierwsze i jedyne dziecko w rodzinie na okres świadczeniowy 2017/2018.
21. Dokonać zwrotu na rachunek bieżący dochodów budżetowych Wojewody Śląskiego kwoty 6.000,00 zł, z tytułu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, tj. wypłacenia osobie, która w świetle art. 5 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci nie posiadała uprawnienia do otrzymywania świadczenia wychowawczego, przyznanego decyzją administracyjną DŚRiW.529. z dnia 5.02.2018 r., wraz z naliczonymi odsetkami określonymi jak dla zaległości podatkowych począwszy od dnia przekazania z budżetu państwa dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, w terminie 15 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.



## V. Pouczenie

Oczekuję przedstawienia przez Pana 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.

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Ewa Niszwara  
Dyrektor  
Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej