



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 18 maja 2023 r.

ZPS.I.431.31.2023.JK

**Pani
Aleksandra Masiowska-Michułka
Kierownik Ośrodka Pomocy
Społecznej w Grodkowie
ul. Szpitalna 13
49-200 Grodków**

Sprawozdanie z kontroli

I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:

Ośrodek Pomocy Społecznej w Grodkowie
ul. Szpitalna 13, 49-200 Grodków

2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:

art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U z 2023 r. poz. 190) w związku z art. 20 ust. 1 i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.), art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 141 ze zm.) oraz w związku z art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 51 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

3. Zakres kontroli:

- 1) **przedmiot kontroli:** realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, w związku ze skargą Pana J.C. z dnia 21.04.2023 r. (data wpływu do OUW: 21.04.2023 r.);
- 2) **okres objęty kontrolą:** od 26.08.2022 r. do 4.05.2023 r.

4. Rodzaj kontroli: doraźna.

5. Tryb kontroli: uproszczony.

6. Termin kontroli: 4.05.2023 r.

7. Skład zespołu kontrolnego:

- **Jakub Krajewski** – inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu – kierownik zespołu kontrolnego;
- **Mirosław Próchniak** – starszy inspektor wojewódzki Oddziału Nadzoru i Kontroli Pomocy Społecznej w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu.

8. Kierownik jednostki kontrolowanej:

Aleksandra Masiowska-Michułka – Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Grodkowie

9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w jednostce kontrolowanej, pod poz. nr 18.

II. Ocena działalności jednostki kontrolowanej i opis ustalonego stanu faktycznego

Realizację zadania w kontrolowanym zakresie ocenia się **pozytywnie**.
Niniejszą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli.

1. Ustalenia kontroli

W dniu 21 kwietnia 2023 r. do Wojewody Opolskiego wpłynęła skarga Pana J.C. na działalność Ośrodka Pomocy Społecznej w Grodkowie¹, w której zgłasza zastrzeżenia do postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego oraz do postępowania w przedmiocie wypłaty dodatku węglowego.

W celu weryfikacji zarzutów podniesionych w skardze, podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w OPS w Grodkowie, której przedmiotem była realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym w zakresie prawidłowości działań podejmowanych przez kontrolowaną jednostkę w stosunku do skarżącego oraz członków jego rodziny.

W trakcie kontroli zespół kontrolny podjął decyzję o weryfikacji akt:

- sprawy zakończonej wydaniem informacji nr DŚ.5401.3.1522.2022 z dnia 23.09.2022 r., którą poinformowano skarżącego o pozostawieniu jego wniosku o wypłatę dodatku węglowego złożonego w dniu 26.08.2022 r.;

¹ Nazywany dalej „OPS w Grodkowie”.

- sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr DŚ.5211.33.2022 z dnia 20.01.2023 r., mocą której odmówiono partnerce skarżącego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad małoletnią córką legitymującej się orzeczeniem o niepełnosprawności;
- sprawy zakończonej wydaniem decyzji nr DŚ.5211.48.2022 z dnia 5.09.2022 r., mocą której odmówiono córce skarżącego prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z związku z opieką nad skarżącym, który legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

2. Prawidłowość postępowania w przedmiocie wypłaty dodatku węglowego zainicjowanego wnioskiem skarżącego z dnia 26.08.2022 r.

W dniu 26.08.2022 r. do Ośrodka Pomocy Społecznej w Grodkowie wpłynął wniosek o wypłatę dodatku węglowego, który został złożony przez Panią A.P.C.. Wnioskowi temu został nadany numer wpływu L.dz. 8613/22. W tym samym dniu wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożył skarżący, wskazując ten sam adres zamieszkania co Pani A.P.C. Wniosek złożony przez skarżącego został odznaczony numerem wpływu L.dz. 8614/22.

Burmistrz Grodkowa w dniu 23.09.2022 r. skierował do Pani A.P.C. informację nr DŚ.5401.3.1521.2022, którą poinformował ją o przyznaniu jej dodatku węglowego w kwocie 3.000,00 zł jednorazowo. W tym samym dniu Burmistrz Grodkowa skierował do skarżącego informację nr DŚ.5401.3.1522.2022, którą poinformował go o pozostawieniu jego wniosku o wypłatę dodatku węglowego z dnia 26.08.2022 r. bez rozpoznania na podstawie art. 2 ust. 3a i 3b ustawy o dodatku węglowym. W treści informacji wskazano, że wniosek został złożony jako kolejny dla gospodarstwa domowego, które ma ten sam adres zamieszkania co gospodarstwo domowe, któremu został już przyznany dodatek węglowy. W treści informacji powołano brzmienie przepisów art. 2 ust. 3a i 3b ustawy o dodatku węglowym.

Według stanu prawnego właściwego na dzień skierowania do skarżącego informacji o pozostawieniu jego wniosku o wypłatę dodatku węglowego bez rozpoznania, postępowanie organu właściwego należy ocenić jako prawidłowe. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 2 ust. 3a ustawy o dodatku węglowym w przypadku, gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe, jeden dodatek węglowy przysługuje dla wszystkich gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem. Natomiast w myśl przepisu art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym w przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa

domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, to dodatek ten jest wypłacany wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy. Pozostałe wnioski pozostawia się bez rozpoznania. Organ właściwy w sposób prawidłowy wypłacił dodatek węglowy gospodarstwu domowemu, które złożyło wniosek jako pierwsze. Natomiast wniosek złożony przez skarżącego – jako wniosek pochodzący od gospodarstwa domowego mającego ten sam adres zamieszkania co gospodarstwo domowe, któremu przyznano już dodatek węglowy - został pozostawiony bez rozpoznania na podstawie art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym.

3. Prawidłowość postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad małoletnią córką skarżącego i jego partnerki

W dniu 9.05.2022 r. Pani K.S., będąca partnerką skarżącego, złożyła w OPS w Grodkowie wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad ich małoletnią córką, legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności. Do wniosku zostało załączone orzeczenie o stopniu niepełnosprawności z dnia 28.04.2022 r. oraz oświadczenie wnioskodawczynie o niekorzystaniu przez więcej niż 5 dni w tygodniu z całodobowej opieki nad dzieckiem umieszczonym w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym. W dniu 11.05.2022 r. Kierownik Działu Świadczeń OPS w Grodkowie zwrócił się pismem nr DŚ.5211.33.2022 do Kierownika OPS w Grodkowie z wnioskiem o przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania małoletniej córki wnioskodawczynie oraz skarżącego w celu ustalenia, kto i w jakim zakresie sprawuje nad nią opiekę oraz czy osoba sprawująca opiekę ma możliwość podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Próbę przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania osoby wymagającej opieki podjęto w dniu 17.05.2022 r., jednak wnioskodawczynie odmówiła wówczas wpuszczenia pracowników socjalnych do mieszkania.

Pismem z dnia 17.05.2022 r. o odznaczeniu DŚ.5211.33.2022 Kierownik Działu Świadczeń OPS w Grodkowie zwrócił się do wnioskodawczynie do uzupełnienia braków wniosku poprzez złożenie obszernych wyjaśnień w zakresie m.in. przyczyn niepodjęcia przez wnioskodawczynię zatrudnienia, wykazania związku przyczynowego między niepodjęciem zatrudnienia a koniecznością sprawowania opieki nad osobą wymagającą opieki oraz czy wnioskodawczynie ma ustalone prawo do emerytury, renty, renty rodzinnej bądź innego świadczenia,

którego nie można pobierać w zbiegu z świadczeniem pielęgnacyjnym zgodnie z art. 17 ust. 5 pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W dniu 23.05.2022 r. wnioskodawczyni złożyła oświadczenie, w którym wskazała, że w jej ocenie wychowanie piątki dzieci było pracą, ma ustaloną rentę rodzinną po zmarłym mężu oraz wie, jak sprawować opiekę nad córką.

W związku z koniecznością przeprowadzenia dalszych czynności dowodowych w sprawie, OPS w Grodkowie przedłużył czas trwania postępowania, wyznaczając nowy termin na załatwienie sprawy na dzień 5.07.2022 r. W dniu 11.05.2022 r. OPS w Grodkowie skierował do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wniosek o udostępnienie danych osobowych dot. wnioskodawczyni w celu ustalenia, czy ma ona prawo do emerytury, do renty bądź do innych świadczeń, których nie można pobierać w zbiegu ze świadczeniem pielęgnacyjnym. W odpowiedzi z dnia 13.06.2022 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wskazał, że wnioskodawczyni pobiera rentę rodzinną.

Decyzją z dnia 5.07.2022 r. Burmistrz Grodkowa odmówił wnioskodawczyni prawa do zasiłku pielęgnacyjnego ze względu na brak związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy niemożnością podjęcia przez wnioskodawczynię zatrudnienia, a koniecznością sprawowania opieki nad córką. Od decyzji tej wnioskodawczyni wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu² za pośrednictwem OPS w Grodkowie. SKO w Opolu decyzją nr SKO.40.2258.2022.śr z dnia 28.10.2022 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Powodem takiego rozstrzygnięcia był fakt, że organ prowadzący postępowanie w I instancji nie ustalił, czy renta rodzinna do której jest uprawniona wnioskodawczyni jest rentą rodzinną z tytułu śmierci małżonka przyznaną w przypadku zbiegu prawa do renty rodzinnej i innego świadczenia emerytalno-rentowego oraz czy wnioskodawczyni sprawuje opiekę nad niepełnosprawną córką, jaki jest zakres tej opieki oraz czy sprawowanie tej opieki stoi na przeszkodzie w podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

W trakcie ponownego rozpatrywania sprawy, OPS w Grodkowie skierował odpowiednie zapytania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz do Wydziału Nieletnich Sądu Rejonowego w Nysie. Ponadto w dniu 23.11.2022 r. podjęto ponowną próbę przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania osoby wymagającej opieki, jednak pracownicy socjalni nie zostali wpuszczeni do mieszkania przez skarżącego. W związku z tą okolicznością, OPS w Grodkowie

² Nazywane dalej „SKO w Opolu”.

wesłał wnioskodawczynię do złożenia wyjaśnień w zakresie okoliczności, które nie zostały jeszcze wyjaśnione w sprawie. W dniu 20.12.2022 r. skierowano do wnioskodawczynie zawiadomienie o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy do dnia 23.01.2023 r. ze względu na fakt, że postępowanie dowodowe w sprawie nie zostało jeszcze zakończone.

Decyzją nr DŚ.5211.33.2022 z dnia 20.01.2023 r. organ odmówił wnioskodawczynie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawną córką wskazując, że nie ustalono związku przyczynowo skutkowego pomiędzy niepodjęciem zatrudnienia/rezygnacją z zatrudnienia, a sprawowaniem opieki nad dzieckiem z powodu jego niepełnosprawności. Z przyczyn niezależnych od organu nie było możliwe ustalenie, w jaki sposób opieka nad dzieckiem jest sprawowana, czy w sposób oczywisty wyklucza ona możliwość podjęcia pracy oraz czy niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym wnioskodawczynie oraz inne przyczyny nie stanowią powodów niepodjęcia pracy. Decyzja zawierała zgodne z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o skutkach zrzeczenia się odwołania. Pomimo prawidłowego pouczenia organu, strona nie wniosła odwołania od wskazanej wyżej decyzji.

Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3.07.1992 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt SA/Wr 455/92 strona postępowania administracyjnego sama broni swojego interesu prawnego i to ona dokonuje oceny, czy w ramach postępowania administracyjnego jej interes został w pełni zrealizowany. W przypadku, gdy strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji, służy jej prawo do wniesienia odwołania, które zostanie rozpatrzone przez organ wyższej instancji. W realiach opisanego wyżej postępowania administracyjnego strona nie wniosła odwołania od decyzji nr DŚ.5211.33.2022 z dnia 20.01.2023 r. pomimo faktu, że została prawidłowo pouczona o prawie do wniesienia odwołania przez organ, który wydał decyzję. Z tego względu nie sposób przypisać organowi właściwemu nieprawidłowego prowadzenia postępowania zakończonego wydaniem wskazanej wyżej decyzji.

4. Prawidłowość postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w związku z opieką nad skarżącym

W dniu 1.07.2022. do OPS w Grodkowie wpłynęło pismo Pani A.P.C., będącej córką skarżącego. W piśmie tym Pani A.P.C. oświadczyła, że z dniem 1.07.2022 r. przejmuje opiekę nad niepełnosprawnym ojcem, wskutek czego świadczenie pielęgnacyjne należy przelewać na jej konto. Formalny wniosek o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad skarżącym legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wpłynął do OPS w Grodkowie w dniu 7.07.2022 r. W ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego organ właściwy w dniu 21.07.2022 r. podjął próbę przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania osoby wymagającej opieki, jednak partnerka skarżącego odmówiła wpuszczenia pracowników socjalnych do mieszkania. Dlatego w dniu 21.07.2022 r. OPS w Grodkowie wezwał wnioskodawczynię do złożenia w sprawie obszernych wyjaśnień, między innymi w zakresie czynności, jakie podejmuje ona w ramach sprawowanej opieki nad skarżącym, czy czynności te uniemożliwiają wnioskodawczyni podjęcie aktywności zawodowej oraz czy są inne osoby pomagające w sprawowaniu opieki nad skarżącym. W odpowiedzi z dnia 8.08.2022 r. wnioskodawczyni odpowiedziała jedynie na część pytań zawartych w wezwaniu oświadczając, że do końca sierpnia 2022 r. przysługuje jej status ucznia, natomiast od września 2022 r. nie zamierza kontynuować nauki oraz podejmować pracy ze względu na stan zdrowia ojca. Pismem z dnia 17.08.2022 r. OPS w Grodkowie pouczył wnioskodawczynię o możliwości wypowiedzenia się w sprawie oraz o możliwości przedstawienia dodatkowych dowodów.

Decyzją nr DŚ.5211.48.2022 z dnia 5.09.2022 r. organ odmówił wnioskodawczyni prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad niepełnosprawnym ojcem. W uzasadnieniu decyzji organ właściwy wskazał, że w toku postępowania dowodowego ustalono, że wnioskodawczyni pozostaje w zatrudnieniu od dnia 10.02.2021 r., w rezultacie czego nie może być ona traktowana jako osoba nie podejmująca lub rezygnująca z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto w uzasadnieniu decyzji organ powołał przepis art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała:

- 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub
- 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia.

Z akt postępowania wynika, że niepełnosprawność osoby wymagającej opieki (skarżącego) powstała później, dlatego nie została spełniona przesłanka pozytywna niezbędna do przyznania świadczenia pielęgnacyjnego. Należy wskazać, że decyzja zawierała zgodne z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o skutkach zrzeczenia się odwołania. Pomimo prawidłowego pouczenia organu, strona nie wniosła odwołania od wskazanej wyżej decyzji, wskutek czego decyzja stała się ostateczna i prawomocna.

Reasumując, należy stwierdzić, że organ prawidłowo przeprowadził postępowanie dowodowe, w wyniku którego stwierdzono brak przesłanek niezbędnych do przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego na rzecz wnioskodawczyni. Decyzja zawiera szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie o możliwości wniesienia odwołania, o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o skutkach zrzeczenia się odwołania. Z tego powodu nie sposób przypisać organowi właściwemu nieprawidłowego prowadzenia postępowania zakończonego wydaniem wskazanej wyżej decyzji.

5. Wnioski

W wyniku przeprowadzonej kontroli doraźnej stwierdzono, że kontrolowana jednostka w sposób prawidłowy realizowała zadania wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o dodatku węglowym w stosunku do skarżącego oraz członków jego rodziny w zakresie objętym skargą z dnia 21.04.2023 r. Wniosek skarżącego o wypłatę dodatku węglowego z dnia 26.08.2022 r. został prawidłowo pozostawiony bez rozpoznania na podstawie art. 2 ust. 3a i 3b ustawy o dodatku węglowym, ponieważ obowiązujący wówczas stan prawny nie przewidywał możliwości podjęcia innego rozstrzygnięcia w ustalonym przez organ stanie faktycznym.

Brak jest również podstaw do stwierdzenia, że organ nieprawidłowo przeprowadził postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zakończone wydaniem decyzji nr DŚ.5211.48.2022 z dnia 5.09.2022 r. oraz decyzji nr DŚ.5211.33.2022 z dnia 20.01.2023 r. W ramach obu tych postępowań organ podejmował liczne działania w celu wnikliwego ustalenia stanu faktycznego - pomimo faktu, że miał możliwość odmowy przyznania prawa do

świadczeń na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu organ właściwy lub wojewoda odmawiają przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, jeżeli osoba ubiegająca się o to świadczenie lub ten zasiłek uniemożliwi przeprowadzenie wywiadu, o którym mowa odpowiednio w art. 23 ust. 4aa lub 4e ustawy o świadczeniach rodzinnych lub nie udzieli podczas tego wywiadu wyjaśnień co do okoliczności objętych wywiadem. W realiach omawianych postępowań takie sytuacje miały miejsce, ponieważ osoby ubiegające się o świadczenie uniemożliwiały przeprowadzenie wywiadu środowiskowego pracownikom socjalnym zatrudnionym w OPS w Grodkowie. Organ podejmował jednak dalsze czynności dowodowe w sprawach, przeprowadzając adekwatne do stanu spraw dowody, co świadczy o jego dobrej woli w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń. Ponadto w decyzjach kończących obydwa postępowania wnioskodawcy zostali w sposób prawidłowy pouczeni o możliwości odwołania się od decyzji, jednak z uprawnień tych nie skorzystali.

III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości

Nie dotyczy.

IV. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej

Nie dotyczy.

V. Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 ze zm.), kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko. Przedstawienie stanowiska nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

Z up. Wojewody Opolskiego

Mieczysław Wojtaszek

Dyrektor

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej