

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław

Wrocław, dnia 24 marca 2024 r.

ZP-KNPS.431.7.4.2024.EL

Pan
Janusz Marszałek
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka
Pomocy Społecznej
w Oleśnicy

Stanowisko w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego

Pismem z dnia 12 marca 2024 r. znak ZP-KNPS.431.7.4.2024.EL został do Pana przesłany projekt wystąpienia pokontrolnego z kontroli problemowej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Oleśnicy w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 323), ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1993), ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 246) oraz ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1923).

Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224), kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z pouczeniem zawartym powyżej, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu wystąpienia pokontrolnego, pismem z dnia 22 marca 2024 r., zgłosił Pan zastrzeżenia i wyjaśnienia do ustaleń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego.

Po zapoznaniu się z treścią pisma, przedstawiam następujące stanowisko w sprawie zastrzeżeń i wyjaśnień zgłoszonych do projektu wystąpienia z dnia 12 marca 2024 r.:

1. Zastrzeżenie do stwierdzonej nieprawidłowości nr 6 o treści „brak weryfikacji w systemie Emp@tia zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych w podziale na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz chorobowe osób ubiegających się o przyznanie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego” – **oddala się.**

W zastrzeżeniach do stwierdzonej nieprawidłowości Ośrodek wyjaśnił, „iż przepis art. 23 b ust. 1 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych zawiera sformułowanie <zaświadczenia lub informacji o zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych>. Brak zapisu o podziale na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i chorobowe – na jaki powołano się w projekcie wystąpienia pokontrolnego. W dokumentach sprawy znajdowało się zaświadczenie pracodawcy o udzielonym urlopie wychowawczym oraz wydruk potwierdzający weryfikację ubezpieczenia zdrowotnego <składki ZUS> z systemu Emp@tia. Wobec powyższego tutejsza jednostka uznała to za wystarczające do podjęcia poprawnej merytorycznie decyzji”.

Jak wykazano w projekcie wystąpienia pokontrolnego w przedmiotowej sprawie Organ nie zweryfikował zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osoby przebywającej na urlopie wychowawczym. Zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego nie potwierdza zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres (...). W związku z powyższym niezbędne jest ustalenie czy wnioskodawca podlega ubezpieczeniom społecznym i czy tym samym spełnia warunki do przyznania prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego.

Zgodnie z art. 186 § 1 Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465) pracownik zatrudniony co najmniej 6 miesięcy ma prawo do urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Do sześciomiesięcznego okresu zatrudnienia wlicza się poprzednie okresy zatrudnienia. Natomiast zgodnie z art. 2 ww. ustawy pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.) obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają, z zastrzeżeniem art. 8 i 9, osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są: 1) pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów. Natomiast zgodnie z art. 11 ww. ustawy obowiązkowo ubezpieczeniu chorobowemu podlegają osoby wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1, 3, 12 i 23. W myśl art. 12 ww. ustawy obowiązkowo

ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają osoby podlegające ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

2. Zastrzeżenie do stwierdzonej nieprawidłowości nr 9 „brak wezwania strony do uzupełnienia dokumentów – **oddala się**.

W zastrzeżeniach do stwierdzonej nieprawidłowości Ośrodek wyjaśnił *„Ośrodek rozpatrując sytuację w latach 2023-2024 nie potrzebował dokumentów o uzyskaniu dochodu, który powinien być brany pod uwagę w okresie zasiłkowym 2022/2023. Do ustalenia dochodu za okres 2023/2024 uzyskano pełen komplet dokumentów, jaki umożliwił wydanie prawidłowego, w ocenie Organu, orzeczenia. Spowodowało to niekierowanie wezwań do zainteresowanego. Kontrola weryfikowała zaś wyłącznie okres 2023/2024 dotyczący zasiłków rodzinnych”*.

Organ rozpatrując sprawę powinien działać w oparciu o ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych oraz rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz zakresu informacji, jakie mają być zawarte we wniosku i oświadczeniach o ustalenie prawa do świadczeń rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1340).

Oba akty prawne zawierają wyszczególnienie dokumentów niezbędnych do ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych, m.in. w sytuacji uzyskania dochodu w roku bazowym.

Zgodnie z art. 5 ust. 4a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w przypadku uzyskania dochodu przez członka rodziny, osobę uczącą się lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, ustalając dochód członka rodziny, osoby uczącej się 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 który ustalane lub weryfikowane jest prawo do świadczeń rodzinnych.

Natomiast zgodnie z § 5 pkt 4 lit. f ww. rozporządzenia ustalając prawo do zasiłku rodzinnego, poza odpowiednimi informacjami i dokumentami wskazanymi w § 2–4 uwzględnia się również: dokumenty stwierdzające wysokość dochodu rodziny, w tym odpowiednio: oświadczenie lub inny dokument określający datę uzyskania dochodu oraz wysokość i rodzaj dochodu uzyskanego przez członka rodziny oraz liczbę miesięcy, w których dochód był uzyskiwany – w przypadku uzyskania dochodu w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy.

W przypadku, gdy z analizy dokumentów wynika, iż wnioskodawca lub członek jego rodziny podjął zatrudnienie w trakcie roku bazowego, który jest podstawą wyliczenia dochodu rodziny, niewystarczające jest w takiej sytuacji posiłkowanie się dochodami wykazanymi w rejestrze Ministra Finansów.

Organ powinien zgodnie z art. 24 a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych wezwać Stronę do uzupełnienia wniosku o brakujący dokument lub o złożenie stosownego oświadczenia.

3. Zastrzeżenie do stwierdzonej nieprawidłowości nr 10 „błędne wyliczenie dochodu poprzez odliczenie od dochodu dodatku aktywizacyjnego” – **oddala się.**

W zastrzeżeniach do stwierdzonej nieprawidłowości Ośrodek wyjaśnił *„Wydając decyzję Ośrodek powołał się na aktualne orzecznictwo, to jest wyrok WSA w Poznaniu (...). Orzecznictwo w rzeczywistości nie cechuje się pełną jednolitością. Jeszcze kilka lat temu sądy orzekały, że taki dodatek nie mieści się w kategorii dochodu utraconego ani uzyskanego. W dniu 20 sierpnia 2015 r. zapadł jednak wyrok WSA w Poznaniu, sygn.. akt IV SA/Po 434/15. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał na przesłanki oraz charakter prawnego dodatku aktywizacyjnego: <Dodatek aktywizacyjny stanowi dochód, którego uzyskanie jest w istocie uzyskaniem przez takiego bezrobotnego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej – co oznacza że uzyskanie dodatku aktywizacyjnego mieści się w pojęciu uzyskania dochodu w rozumieniu art. 3 pkt 24 lit. c ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych ustalając dochód członka uzyskany w tym roku dochód dzieli się przez liczbę miesięcy, w których dochód ten został osiągnięty, jeżeli dochód ten jest uzyskiwany w dniu ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Z końcowego fragmentu cytowanego przepisu jasno wynika, że przy obliczaniu dochodu członka rodziny uwzględniony (wliczony) może zostać tylko taki dochód uzyskany przezeń w roku kalendarzowym poprzedzającym okres zasiłkowy, który nadal jest uzyskiwany przez tego członka rodziny w dniu ustalania prawa do świadczeń rodzinnych (...). A contrario, w sytuacji gdy ów dochód uzyskany według stanu na dzień ustalania prawa do świadczeń rodzinnych nie jest już przez daną osobę uzyskiwany, nie podlega wliczeniu do jej dochodu>.* W ocenie Organu stanowisko zaprezentowane przez WSA w Poznaniu zasługuje na aprobatę, bowiem koncentruje się na wyrównaniu stanu prawnego ze stanem faktycznym. Skutkiem jest zaś eliminowanie fikcji, jakoby rodzina otrzymywała dochody, których faktycznie już nie pobiera”.

Odnosząc się do powyższych zastrzeżeń należy zauważyć, iż wyroki sądowe podejmowane w indywidualnych sprawach w Rzeczypospolitej Polskiej nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych reguluje zasady przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych.

Zgodnie z art. 3 pkt 23 ww. ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o utracie dochodu - oznacza to utratę dochodu spowodowaną:

- a) uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego,
- b) utratą zasiłku lub stypendium dla bezrobotnych,
- c) utratą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
- d) utratą zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, a także emerytury lub renty, renty rodzinnej, renty socjalnej, rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1051), lub świadczenia pieniężnego przyznanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz. U. poz. 658),
- e) (uchylona)
- f) wykreśleniem z rejestru pozarolniczej działalności gospodarczej lub zawieszeniem jej wykonywania w rozumieniu art. 16b ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2022 r. poz. 933, 1155 i 2140) lub art. 36aa ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1009, z późn. zm.)
- g) (uchylona)
- h) utratą zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub zasiłku macierzyńskiego, przysługujących po utracie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej,
- i) utratą zasądzonych świadczeń alimentacyjnych w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do tych świadczeń lub utratą świadczeń pieniężnych wypłacanych

w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów w związku ze śmiercią osoby zobowiązanej do świadczeń alimentacyjnych;

j) utratą świadczenia rodzicielskiego,

k) utratą zasiłku macierzyńskiego, o którym mowa w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników,

l) utratą stypendium doktoranckiego określonego w art. 209 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Nieprawidłowe jest stosowanie wykładni rozszerzającej i kwalifikowanie do dochodu utraconego tych źródeł dochodu, których nie wymienia ten przepis. Wskazane przypadki utraty dochodu stanowią katalog zamknięty, ponieważ ustawodawca nie użył w tym przepisie jakichkolwiek sformułowań wskazujących na przykładowe wyliczenie, np. zwrotu "w szczególności" ani nie posłużył się formą otwartą poprzez odesłanie do innych przepisów lub innych rozwiązań w ramach wymienionych ustaw. Posłużenie się przez ustawodawcę definicją legalną pojęcia "utrata dochodu" wyklucza w tym zakresie uznaniowość po stronie organu.

ZASTĘPCA DYREKTORA
w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej

Ewa Oleniacz