



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 18 lutego 2019 r.

ZP-NKWR.431.2.6.2019.EK1

Pani  
**Arleta Szmigielska**  
Dyrektor  
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie  
we Wrocławiu

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W dniach 24 – 25 stycznia 2019 r. na podstawie art. 186 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.) dalej zwanej „ustawą”, zespół kontrolerów z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu: Edyta Kamińska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu oraz Edyta Kubicka – starszy inspektor wojewódzki, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu przy ul. Kościuszki 131, zwanym w dalszej części niniejszego wystąpienia „Centrum” lub „PCPR”.

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji dodatku w wysokości 500 zł dla dzieci w pieczy zastępczej oraz usamodzielniania pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia kontroli, tj. 24 stycznia 2019 r.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym w dniu 13 grudnia 2018 roku przez Wojewodę Dolnośląskiego Planem Kontroli na I półrocze 2019 r.

W okresie objętym kontrolą, funkcję Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu pełniła Pani Arleta Szmigielska, która była odpowiedzialna za realizację zadań w ocenianych obszarach.

W zakresie działalności jednostki podlegającej kontroli wydaje się ocenę pozytywną z nieprawidłowościami, których przyczyną jest błędna interpretacja przepisów. Uzasadnieniem oceny jest ustalony stan faktyczny i prawny. Stwierdzone nieprawidłowości nie spowodowały skutków dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań.

Kontrolę wpisano do Książki Kontroli pod numerem 1/2019. Postępowanie kontrolne przeprowadzono na podstawie akt postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia prawa do dodatku w wysokości 500 zł dla dzieci w pieczy zastępczej, akt postępowań administracyjnych w sprawach o przyznanie pomocy pełnoletnim wychowankom pieczy zastępczej na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie oraz pisemnych oświadczeń złożonych przez Dyrektora PCPR.

Ilekróć w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o „ustawie pomoc państwa”, należy przez to rozumieć ustawę z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2134 ze zm.).

#### **W toku przeprowadzonych czynności ustalono:**

Zgodnie z treścią dokumentów z dnia 9 grudnia 2013 r. oraz z 22 czerwca 2017 r. Starosta Powiatu Wrocławskiego upoważnił Panią Arletę Szmigielską – Dyrektora PCPR we Wrocławiu, Panią Magdalenę Kuźnicką – Zastępcę Dyrektora PCPR we Wrocławiu oraz Panią Bernadetę Łapę - pracownika Centrum, do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pieczy zastępczej należących do właściwości Powiatu.

*(dowód akta kontroli: str. 14-16)*

W świetle art. 80 ust. 1a i art. 115 ust. 2a ustawy, na każde dziecko w wieku do ukończenia osiemnastego roku życia umieszczone w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka lub placówce opiekuńczo - wychowawczej typu rodzinnego, przysługuje dodatek wychowawczy lub dodatek do zryczałtowanej kwoty w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Z analizy danych przekazanych przez PCPR wynikało, iż na dzień 1 stycznia 2018 r. w powiecie wrocławskim funkcjonowało 88 rodzin zastępczych spokrewnionych, 46 rodzin zastępczych niezawodowych, 3 rodziny zastępcze zawodowe, 4 rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, 5 rodzinnych domów dziecka oraz 1 rodzina zastępcza zawodowa specjalistyczna. W powyższych formach pieczy zastępczej umieszczonych było łącznie 213 dzieci. Ponadto na wskazanym terenie nie było placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

W okresie od 1 stycznia 2018 roku do dnia kontroli tj. 24 stycznia 2019 roku do PCPR we Wrocławiu wpłynęły wnioski o przyznanie dodatku wychowawczego dla 62 dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Powyższe wynikało z następującego faktu:

- rodziny zastępcze spokrewnione złożyły wnioski dla 13 dzieci,
- rodziny zastępcze niezawodowe złożyły wnioski dla 21 dzieci,

- rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego złożyły wnioski dla 14 dzieci,
- osoby prowadzące rodzinne domy dziecka złożyły wnioski dla 14 dzieci.

Wnioski o przyznanie dodatku wychowawczego składane były w PCPR. Organ rozpatrujący wniosek weryfikował dane w zakresie treści postanowienia sądowego określającego miejsce pobytu dziecka i okres na jaki zostało ono umieszczone w pieczy zastępczej, a także treść odpisu aktu urodzenia dziecka. Oceny prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie przyznania świadczenia w formie dodatku wychowawczego na dziecko w pieczy zastępczej dokonano po przeanalizowaniu 10 losowo wybranych akt spraw prowadzonych w okresie objętym postępowaniem kontrolnym.

*(dowód: akta kontroli str. 17-56)*

Analiza akt w sprawie ustalenia prawa do dodatku wychowawczego pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

1. Postępowanie administracyjne w zakresie przedmiotowej sprawy wszczynane było po złożeniu przez rodziny zastępcze lub osoby prowadzące rodzinne domy dziecka wniosków o przyznanie dodatku wychowawczego.
2. Organ prowadzący weryfikował treść wniosku oraz postanowienia sądowego w sprawie ustanowienia miejsca pobytu dziecka w pieczy zastępczej, poddając analizie datę jego faktycznego umieszczenia w rodzinie zastępczej lub placówce opiekuńczo — wychowawczej typu rodzinnego oraz treść odpisu aktu urodzenia dziecka.
3. Na każde dziecko składany był odrębny wniosek. Podjęcie decyzji o przyznaniu dodatku wychowawczego następowało zgodnie z przepisami prawa określonymi w art. 88 ust. 4 ustawy. Decyzje oznaczane były przez właściwy organ wskazany w art. 182 ust. 3 ustawy.
4. Wszystkie z przeanalizowanych decyzji zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dalej zwanym „kpa”.
5. Prawo do dodatku wychowawczego ustalane było na okres 12 miesięcy tj. zgodnie z art. 87 ust. 1a ustawy, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności w pieczy zastępczej. Wszystkie z przeanalizowanych decyzji w zakresie prowadzonych postępowań zostały skutecznie doręczone z zachowaniem przesłanek art. 109 § 1 kpa.

6. Spośród przeanalizowanych akt, w 5 przypadkach przyznanie dodatku wychowawczego dotyczącego wniosków złożonych w terminie od 1 stycznia 2018 r. do 24 stycznia 2019 r. nastąpiło od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej np. od 10 sierpnia 2018 r. do 9 sierpnia 2019 r., od 7 listopada 2018 r. do 6 listopada 2019 r., a nie od miesiąca złożenia wniosku. Powyższe stanowi nieprawidłowość. W przypadku gdy dodatek wychowawczy przysługiwał za niepełny miesiąc kalendarzowy, wypłacano go w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w pieczy zastępczej w danym miesiącu.
7. Zgodnie z art. 87 ust. 1b ustawy, w przypadku braku zmian w sytuacji rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka mającej wpływ na prawo do dodatku wychowawczego ustalano je na okres kolejnych 12 miesięcy z urzędu. Strony były zawiadamiane o wszczęciu postępowania w przedmiotowym zakresie.

W świetle art. 140 ust. 1 ustawy, osobie opuszczającej, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, zwanej dalej „osobą usamodzielnianą”, w przypadku gdy umieszczenie w pieczy zastępczej nastąpiło na podstawie orzeczenia sądu przyznaje się pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie. Usamodzielnianym udziela się pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, zatrudnienia, a także wsparcie prawne i psychologiczne.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 roku do 24 stycznia 2019 roku, do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu wpłynęło 30 wniosków osób usamodzielnianych, w tym:

- 24 wnioski o pomoc na kontynuowanie nauki,
- 4 wnioski o pomoc na usamodzielnienie,
- 2 wnioski o pomoc na zagospodarowanie,

*(dowód: akta kontroli str. 57 - 58)*

Ocena prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie przyznania pomocy w powyższym zakresie, została przeprowadzona na podstawie analizy merytorycznej i formalnej 10 akt postępowań administracyjnych wszczętych we wskazanym okresie kontrolnym. Spośród wskazanej liczby, 4 akta spraw dotyczyły pomocy na kontynuowanie nauki, kolejne 4 akta spraw dotyczyły pomocy na usamodzielnienie, natomiast 2 akta postępowań dotyczyły pomocy na zagospodarowanie.

Analiza badanej dokumentacji, pozwoliła stwierdzić następujący stan:

1. Wnioski o pomoc na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie, składane były przez osoby usamodzielniane w Centrum. Wnioskodawcy przebywali w pieczy zastępczej przez okres co najmniej 3 lat w przypadku osób usamodzielnianych, opuszczających rodzinę zastępczą spokrewnioną oraz roku w przypadku osób usamodzielnianych, opuszczających rodzinę zastępczą niezawodową, rodzinę zastępczą zawodową, rodzinny dom dziecka, spełniając przepisy, o których mowa w art. 141 ust. 1 ustawy.
2. Wnioski zawierały dane imienne Strony, dane adresowe oraz w sytuacji zaistnienia możliwości wskazywano numer telefonu kontaktowego. Ponadto były one wystosowane i podpisane przez osoby, które nabyły prawo do ubiegania się o wykazane formy wsparcia.
3. Akta postępowań administracyjnych w sprawie przyznania pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie zawierały dokumenty w oryginałach lub potwierdzonych kopiach, w tym: skutecznie złożony wniosek strony, zatwierdzony indywidualny plan usamodzielnienia wraz z modyfikacjami jeżeli zaistniała taka konieczność, wskazanie opiekuna usamodzielnienia, postanowienie sądowe dotyczące umieszczenia w pieczy zastępczej, określenie czasu przebywania w pieczy zastępczej, oświadczenie strony o sytuacji majątkowej, dochodowej, rodzinnej za miesiąc poprzedzający złożenie wniosku o pomoc, zaświadczenie ze szkoły lub uczelni w przypadku ubiegania się o pomoc na kontynuowanie nauki, akt urodzenia, potwierdzenie zameldowania.
4. Poddane analizie i ocenie decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 kpa.
5. Decyzje w prowadzonych sprawach wydawane były z zachowaniem zasady niezwłoczności i odpowiadały przesłankom, o których mowa w art. 35 § 1, § 2 i § 3, a skuteczność doręczenia następowała zgodnie z art. 109 § 1 kpa.
6. Akta spraw wykazały, iż dochód wnioskodawców wynosił poniżej 1200 zł, spełniając kryterium, o którym mowa w art. 142 ust. 1 ustawy. W przypadku udzielania pomocy na usamodzielnienie, wysokość kwot była uzależniona od czasu pobytu w pieczy zastępczej i zgodna z art. 149 ust. 1 ustawy, a wypłata następowała po zakończeniu pobierania pomocy na kontynuowanie nauki (w przypadku zaistnienia faktu). W jednym przypadku pomoc na usamodzielnienie została przyznana w trakcie

pobierania pomocy na kontynuację nauki. Uzasadniono to sytuacją mieszkaniową osoby usamodzielniającej, co było zgodne z art. 142 ust. 2 ustawy.

7. Wysokość kwot przyznanej pomocy na kontynuowanie nauki była zgodna z art. 146 ust. 2 ustawy i wynosiła nie mniej niż 500 zł miesięcznie, a od dnia 1 czerwca 2018 r. nie mniej niż 526 zł miesięcznie. Nieprawidłowość stanowiło przyznawanie niniejszej pomocy na czas roku szkolnego lub akademickiego, a nie jak winno być na czas nauki tj. zgodnie z art. 146 ust. 3 ustawy. W okresie objętym kontrolą w oparciu o art. 152 ustawy, wydano 3 decyzje odmawiające przyznania przedmiotowego wsparcia.
8. Pomoc na zagospodarowanie przyznawano w kwocie określonej w art. 150 ust. 1 ustawy.

*(dowód: akta kontroli str. 59-82)*

Kontrolowana jednostka zapewniała pomoc prawną i psychologiczną dla osób usamodzielnianych.

Radca prawny w każdy czwartek w godzinach 10:00 -12:00 udzielał konsultacji prawnych. W okresie objętym kontrolą z pomocy prawnej skorzystały 3 osoby usamodzielniane.

W PCPR pomoc psychologiczna osobom usamodzielnianym udzielana była przez dwóch psychologów stosownie do zgłaszanych potrzeb. Ponadto osoby usamodzielniane brały udział w projekcie unijnym „Aktywni mieszkańcy Powiatu Wrocławskiego”, w ramach którego miały możliwość korzystania z dodatkowych form wsparcia (pomoc prawna, psychologiczna, poradnictwo rodzinne, wsparcie brokera edukacyjnego oraz coucha). Osoby usamodzielniane brały również udział w terapii psychospołecznej, w kursach i szkoleniach, dzięki którym nabywały, podnosiły lub zmieniały kwalifikacje i kompetencje zawodowe. W ramach tego projektu z pomocy prawnej i psychologicznej skorzystało 7 usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej.

Osoby usamodzielniane miały zapewnioną pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych ze strony PCPR, którą świadczyli pracownicy socjalni. Pomagali oni w sporządzaniu wniosków i pism w sprawie przyznawania lokali socjalnych z zasobów gmin. Ponadto Centrum pozytywnie opiniowało wnioski osób usamodzielnianych o przyznanie im lokali socjalnych w celu zwiększenia możliwości pozytywnego rozpatrzenia ww. wniosków.

*(dowód: akta kontroli str. 83-84)*

W wyniku przeprowadzonej kontroli problemowej w trybie zwykłym w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prawo do dodatku wychowawczego przyznawano od dnia faktycznego umieszczenia dziecka odpowiednio w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka.
2. Pomoc na kontynuowanie nauki przyznawano osobie usamodzielnianej na czas trwania odpowiednio roku szkolnego lub roku akademickiego.

**Wobec powyższego wydaje się zalecenia pokontrolne:**

1. Prawo do dodatku wychowawczego ustalać od miesiąca złożenia wniosku o jego przyznanie.

Podstawa prawna: art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.).

Termin realizacji: na bieżąco.

2. Pomoc na kontynuowanie nauki przyznawać osobie usamodzielnianej na czas nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nią 25. roku życia.

Podstawa prawna: art. 146 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.).

Termin realizacji: na bieżąco.

**Pouczenie:**

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, w tym wystąpienia niezawierającego zaleceń pokontrolnych, składa się na zasadach określonych w art. 197d ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.). Proszę w terminie do dnia **29 marca 2019 r.** o powiadomienie Wojewody Dolnośląskiego o sposobie realizacji **zaleceń, uwag i wniosków** przedstawionych w powyższym wystąpieniu pokontrolnym.

.....  
*Edyta Kamińska*  
.....  
(przewodniczący zespołu inspektorów)

.....  
*Edyta Kamińska*  
.....  
(członek zespołu inspektorów)

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
*b. ulh*  
Danuta Zawilla  
ZASTĘPCZA  
(kierownik komórki do spraw kontroli)  
Zdrowia i Polityki Społecznej







mowa w art. 80 ust. 1 i 1a oraz art. 81, przysługują rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka za niepełny miesiąc kalendarzowy, świadczenia oraz dodatki wypłaca się w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu kalendarzowym (art. 87 ust. 4).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że dodatek wychowawczy nie jest samodzielnym świadczeniem z zakresu pieczy zastępczej. Tak samo jak dodatki z art. 81 Ustawy, jest „dodatkiem” do świadczenia podstawowego, jakim jest świadczenie z art. 80 ust. 1, czyli świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Nie ma możliwości przyznania prawa do dodatku wychowawczego bez uprzedniego przyznania prawa do świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Nie może istnieć dodatek do świadczenia bez tego świadczenia. Jeżeli zatem świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka przyznaje się od daty umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, a data ta nie jest pierwszym dniem miesiąca, to nie można przyznać dodatku wychowawczego od 1 dnia tego miesiąca, bo oznaczałoby przyznanie prawa do dodatku bez przyznania praw do świadczenia podstawowego.

Po drugie dodatek wychowawczy przysługuje rodzinie zastępczej. Status rodziny zastępczej (lub prowadzącego rodzinny dom dziecka) uzyskuje się wskutek zaistnienia określonego prawem zdarzenia, z którym ustawa wiąże nabycie przez daną osobę lub małżeństwo taki właśnie przymiot. Standardem jest tu orzeczenie sądu rodzinnego, może to być także zawarcie stosownej umowy. Osobie (lub małżeństwu) nie można przyznać dodatku wychowawczego jako jednego z katalogu świadczeń pieczy zastępczej, dopóki dana osoba (lub małżeństwo) nie uzyska statusu rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka. Zatem – tak samo jak w poprzednim przypadku – gdy dana osoba nabywa status rodziny zastępczej (lub prowadzącego rodzinny dom dziecka) w dniu nie będącym pierwszym dniem miesiąca, nie ma żadnych podstaw do przyznania jej dodatku od pierwszego dnia miesiąca, bo to oznaczałoby przyznanie prawa do dodatku wychowawczego osobie nieposiadającej statusu rodziny zastępczej, czy też prowadzącego rodzinny dom dziecka. A to już jest rażąco naruszenie art. 80 ust. 1 i 1a Ustawy.

Po trzecie, jak każde świadczenie w systemie pieczy zastępczej (nie ma tu mowy o wynagrodzeniu z art. 85 Ustawy) dodatek wychowawczy przysługuje w związku z pobytem dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Nie można przyznać świadczenia, jeśli nie ma dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Jeśli zatem dziecko trafia do rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka w dniu, który nie jest pierwszym dniem miesiąca, nie ma absolutnie żadnych podstaw prawnych do przyznania dodatku wychowawczego od pierwszego dnia miesiąca, bo to oznacza przyznanie świadczenia na dziecko, którego nie ma.

Pierwsza część przepisu jest jednoznaczna: dodatek przyznaje się od dnia umieszczenia dziecka w rodzinie lub rodzinnym domu dziecka. Nie wcześniej, ani później. To zdarzenie w postaci umieszczenia faktycznego dziecka w pieczy aktualizuje prawo do uzyskania wszelkich świadczeń w systemie pieczy zastępczej.

Druga część przepisu ma już charakter gwarancyjny, zabezpieczający interes beneficjenta tego świadczenia przed skutkami spóźnienia się ze złożeniem wniosku. Stanowi ona, że dodatek wychowawczy przyznaje się: „nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku”. Każdy wyraz wchodzący w skład tego przepisu ma swoje znaczenie. Przepis mówi o tym, że świadczenie przyznaje się „nie wcześniej”. Sformułowanie to ogranicza prawo do dochodzenia świadczenia przed wymienionym w przepisie zdarzeniem, którym jest początek miesiąca. Samo to sformułowanie, jako ograniczające prawo, sugeruje możliwość, iż bez tego ograniczenia prawo do dodatku wychowawczego przysługiwałoby wcześniej. Tą część przepisu wiąże również prawo do dodatku wychowawczego (pod względem terminu) z miesiącem złożenia wniosku. Przy czym przesłanka formułująca prawo do uzyskania świadczenia



z pierwszym dniem miesiąca złożenia wniosku nie została wyodrębniona od pozostałych przesłanek nabycia praw do świadczeń w systemie pieczy zastępczej jako jedyna i wystarczająca w stosunku do dodatku wychowawczego. Przesądza o tym wyraz: „jednak”. Sformułowanie to wiąże omawianą przesłankę terminową z pozostałymi przesłankami prawa do uzyskania świadczenia w pieczy zastępczej wymienionymi w pierwszej części przepisu. Innymi słowy należy spełnić wszystkie przesłanki nabycia prawa do świadczenia z systemu pieczy zastępczej wymienione w przepisie art. 87 ust. 1, aby uzyskać prawo do dodatku wychowawczego: 1) posiadać status rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka, 2) sprawować faktyczną pieczę nad dzieckiem, 3) złożyć wniosek o przyznanie świadczenia.

I w przypadku opóźnianego złożenia wniosku (w kolejnym miesiącu kalendarzowym lub później) druga część art. 87 ust. 1 Ustawy gwarantuje, że świadczenie w postaci dodatku wychowawczego zostanie przyznane nie od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna, ale od pierwszego dnia miesiąca złożenia wniosku.

Nie sposób również w niniejszych rozważaniach pominąć analogicznego (choć nie takiego samego) rozwiązania legislacyjnego, dotyczącego świadczeń dla usamodzielnianych. Zgodnie z art. 145 ust. 9 Ustawy pomoc na kontynuowanie nauki i na usamodzielnienie przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek o przyznanie pomocy. Ten przepis także wiąże prawo do uzyskania świadczenia z terminem złożenia wniosku. I choć zgodnie z innymi postanowieniami Ustawy świadczenia takie mogłyby być przyznawane wcześniej, to ustawa wiąże jednak to prawo z aktywnością osoby usamodzielnianej i pośrednio nakłada na nią obowiązek należytej staranności w zakresie złożenia wniosku dostatecznie szybko.

Świadczenie to realnie (a nie formalnie) przysługiwać będzie nie wtedy, gdy powstanie uprawnienie do ubiegania się o to świadczenie, lecz dopiero w miesiącu złożenia wniosku.

Powyższa wykładnia znalazła swoje potwierdzenie także w doktrynie. Stanisław Nitecki wskazuje, że „wyjątek w tym zakresie stanowi dodatek wychowawczy, ponieważ ten przyznawany jest na okres 12 miesięcy. Występujące tu pojęcie „na okres 12 miesięcy” ujmować należy w ten sposób, że będzie to okres od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej, o ile podmioty te wystąpią o ten dodatek.” (S. Nitecki, A. Wilk: „Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz”, Wolters Kluwer 2016, str. 419).

Powyższą wykładnię potwierdza także treść art. 87 ust. 4 Ustawy, zgodnie z którym w przypadku gdy świadczenia oraz dodatki, o których mowa w art. 80 ust. 1 i 1a oraz art. 81, przysługują rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka za niepełny miesiąc kalendarzowy, świadczenia oraz dodatki wypłaca się w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu kalendarzowym.

Cytowany przepis wprowadza zasadę podzielności świadczeń miesięcznych i zasada ta dotyczy także dodatku wychowawczego.

W wystąpieniu sformułowano zarzut dotyczący „błędnej interpretacji przepisów”, nie wskazując jednocześnie, o jakie to przepisy chodzi. Dopiero zestawienie wstępnej oceny (str. 1) z ustaleniami (str. 4 – pkt 6) oraz zaleceniem nr 1 pozwala domniemywać, że chodzi tu o art. 87 ust. 1 Ustawy. Jednocześnie ani nie przeprowadzono wykładni tego przepisu, ani też jej nie wskazano. Można się jej jedynie domyślać w związku z okolicznościami postawienia tego zarzutu oraz sformułowaniem zaleceniem: „ustalenie prawa do dodatku wychowawczego od miesiąca złożenia wniosku”, że chodzi tu o wskazanie, że ustalenie prawa do dodatku wychowawczego powinno nastąpić od pierwszego dnia miesiąca złożenia wniosku. Jednakże zalecenie pokontrolne nakazuje ustalenie prawa do dodatku wychowawczego, ale jedynie od „miesiąca złożenia wniosku”. Tutejszy organ już realizuje takie zalecenie wypłacając świadczenia „od miesiąca złożenia wniosku”. Zarówno w sytuacji, gdy wniosek jest złożony w miesiącu przyjęcia dziecka do rodzinnej pieczy zastępczej, jak i w miesiącach następnych.



Ani bowiem w zarzutach, ani w zaleceniach nie wskazano, że świadczenie to ma być ustalane od pierwszego dnia miesiąca złożenia wniosku. Czyli ustalenie prawa do dodatku wychowawczego, np. od połowy miesiąca, jest już realizacją zalecenia pokontrolnego. Rzecz w tym, że we wszystkich pięciu wskazanych w ustaleniach przypadkach, tak właśnie było. Zatem stwierdzenie, że doszło do nieprawidłowości jest ustaleniem błędnym.

Jeśli zdaniem kontrolujących, co nie zostało w ogóle wyartykułowane, sformułowanie „od miesiąca złożenia wniosku” oznacza „od pierwszego dnia tego miesiąca” to ustalenie, że tutejszy organ tego nie czyni, jest jak najbardziej prawidłowe. Tylko że zarzut naruszenia prawa, poprzez błędną wykładnię, nie znajduje żadnego uzasadnienia, o czym była mowa w powyższych rozważaniach.

DYREKTOR  
*Arleta Szmitielska*





WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 7 marca 2019 r.

ZP-NKWR.431.2.6.2019.EK1

Pani  
**Arleta Szmigielska**  
Dyrektor  
Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie  
we Wrocławiu

#### **Stanowisko w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń do wydanego zalecenia pokontrolnego**

W związku z przeprowadzoną w dniach 24 – 25 stycznia 2019 r. kontrolą problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu przy ul. Kościuszki 131, wystąpieniem pokontrolnym (dalej zwanym „wystąpieniem”) z dnia 18 lutego 2019 r. znak ZP-NKWR.431.2.6.2019.EK1 przekazano zalecenia pokontrolne. Pismem z dnia 28 lutego 2019 r. zgłoszono zastrzeżenia do zalecenia pokontrolnego sformułowanego w treści : *„Prawo do dodatku wychowawczego ustalać od miesiąca złożenia wniosku o jego przyznanie”*.

W związku z art. 197d ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.), dalej zwanej „ustawą”, przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

1. Zastrzeżenia do zalecenia pokontrolnego pkt 1 w wystąpieniu tj. *„Prawo do dodatku wychowawczego ustalać od miesiąca złożenia wniosku o jego przyznanie”* - **nie uwzględniono**.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy, rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż kwota: 1) 694 zł miesięcznie - w przypadku dziecka



umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej; 2) 1052 zł miesięcznie - w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Natomiast w art. 80 ust. 1a ustawy wskazano, iż rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka do świadczenia, o którym mowa w ust. 1, na każde umieszczone dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia przysługuje dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w przepisach o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, zwany dalej „dodatkiem wychowawczym”. W związku z art. 87 ust. 1 ustawy, świadczenia i dodatki, o których mowa w art. 80 ust. 1 i 1a oraz art. 81, przyznaje się od dnia faktycznego umieszczenia dziecka odpowiednio w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka do dnia faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka, a w przypadku dodatku wychowawczego nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku, o którym mowa w art. 88 cytowanego aktu normatywnego. Z art. 87 ust. 1a i ust. 1b ustawy wynika, iż prawo do dodatku wychowawczego ustala się na okres 12 miesięcy. W przypadku braku zmian w sytuacji rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka mającej wpływ na prawo do dodatku wychowawczego ustala się je na okres kolejnych 12 miesięcy z urzędu. Ponadto w oparciu o art. 87 ust. 4 i ust. 5 ustawy w przypadku gdy świadczenia oraz dodatki, o których mowa w art. 80 ust. 1 i 1a oraz art. 81, przysługują rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka za niepełny miesiąc kalendarzowy, świadczenia oraz dodatki wypłaca się w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu kalendarzowym. W przypadku powierzenia rodzinie pomocowej opieki i wychowania nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, rodzinie pomocowej wypłaca się świadczenie i dodatki przysługujące rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka, o których mowa w art. 80 ust. 1 i 1a oraz art. 81, w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu w tej rodzinie pomocowej.

W toku przeprowadzonych czynności kontrolnych zespół inspektorów z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu po przeanalizowaniu akt postępowań w sprawie przyznania dodatku wychowawczego stwierdził, iż w 5 przypadkach, z zawartego w decyzjach rozstrzygnięcia nie wynikało aby jako pierwszy, początkowy dany miesiąc kalendarzowy liczono ten, w którym został on przyznany. Nieprawidłowość stanowiło zatem nie to w jaki sposób organ określił datę

początkową przyznania dodatku wychowawczego, natomiast błędem jest wskazany okres końcowy. Powoduje to dalsze następstwa w postaci każdorazowego wypłacania Stronie w ostatnim miesiącu okresu na jaki został ustalony, dodatku wychowawczego w wysokości innej niż wskazana przez ustawodawcę jako przysługująca. Zaznaczyć należy, iż dodatek wychowawczy przyznawany rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka do świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego dziecka w wieku do ukończenia 18. roku życia, przysługuje w wysokości świadczenia wychowawczego określonego w przepisach o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Przepis ten ma charakter gwarancyjny, zabezpieczający słuszny interes Strony, której dodatek wychowawczy z założenia przysługuje we wskazanej wysokości. W świetle powyższego, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tj.: Dz.U. z 2018 r. poz. 2134 ze zm.) wysokość ta wynosi 500 zł miesięcznie. Wyjątek powodujący możliwość wypłacenia dodatku wychowawczego rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka w wysokości innej niż 500 zł za dany miesiąc, stanowią jasno wynikające z ustawy sytuacje: 1) dzień faktycznego umieszczenia dziecka odpowiednio w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka; 2) dzień faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka; 3) ukończenie 18. roku życia przez dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka; 4) powierzenie rodzinie pomocowej opieki i wychowania nad dzieckiem umieszczonym w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, powodujący pobyt dziecka w tej rodzinie pomocowej przez czas odpowiadający powstałej z tego tytułu liczbie dni w danym miesiącu. Nie sposób nie zauważyć, iż o ile dzień faktycznego umieszczenia dziecka w jednej z wyżej wymienionych form rodzinnej pieczy zastępczej, wpływa na ustalenie przysługującej Stronie wysokości kwoty w pierwszym miesiącu kalendarzowym ustalonego prawa, o tyle dzień faktycznego opuszczenia przez dziecko rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka będzie wpływał na wysokość kwoty przysługującej beneficjentowi w ostatnim miesiącu kalendarzowym, który jednocześnie będzie kończyć ten okres ustalonego prawa. Podkreślić należy, że z definicji przepisów zawartych w ustawie czytelnym jest, iż dodatek wychowawczy nie stanowi samodzielnego świadczenia z zakresu pieczy zastępczej, zatem żaden przypadek nie stanowi podstawy będącej uzasadnieniem mylnego przeświadczenia, iż przysługuje on rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka, którym nie powierzono pełnienia tej funkcji

zgodnie z art. 42 ustawy lub też bez zaistnienia faktu umieszczenia dziecka w jednej z tych rodzinnych form pieczy zastępczej.

Zaznaczyć należy, że 12. ostatni z miesięcy kalendarzowych, w którym przysługuje prawo do dodatku wychowawczego, tak jak i każdy z kolejnych ustalonych z urzędu 12 miesięcy, w przypadku braku zmian w sytuacji rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka mającej wpływ na prawo do dodatku wychowawczego, skutkować będzie jego wypłatą w przysługującej wysokości, która w świetle obowiązujących przepisów wynosi 500 zł miesięcznie.

Uwzględniając możliwe powstanie niejasności wynikającej z formy w jakiej zostało sformułowane zalecenie pokontrolne tj. *„Prawo do dodatku wychowawczego ustalać od miesiąca złożenia wniosku o jego przyznanie”* powoduje to konieczność jego uszczegółowienia w ten sposób, iż winno brzmieć - *„Prawo do dodatku wychowawczego ustalać na okres 12 miesięcy, licząc jako pierwszy dany miesiąc kalendarzowy, w którym został on przyznany”*.

W związku z art. 197d ust. 4-5 ustawy, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego stanowiska, proszę powiadomić tutejszy organ o realizacji zaleceń pokontrolnych.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Dorota Jachymka*  
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU  
Zdrowia i Polityki Społecznej

Otrzymują:

1. Pani Arleta Szmigielska, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie we Wrocławiu, ul. Tadeusza Kościuszki 131, 53-110 Wrocław,
2. a/a