



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.01.2023

Pani
Joanna Mikołajska
Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej
Ośrodek Pomocy Społecznej
ul. Ogrodowa 1
83-430 Stara Kiszewa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: „Ośrodek”), ul. Ogrodowa 1, 83-430 Stara Kiszewa,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Mikołajska, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej, od dnia 1 grudnia 2022 r., wcześniej w okresie od dnia 1 kwietnia 2011 r. do dnia 24 lipca 2022 r. Kierownikiem Ośrodka był Józef Kaszubowski ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5-17, 127-131)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Proces wypłaty dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 12 sierpnia 2022 r. do 28 lutego 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/12/2023 z dnia 9 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1- 2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ośrodek podjął skuteczne działania w celu realizacji zadania polegającego na wypłacie dodatków węglowych. Zapewniono możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego (dalej: „wnioski”), zarówno osobiście jak również za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Pomimo dużej liczby wniosków (1820) oraz obciążenia pracowników innymi dodatkowymi zadaniami⁴ do dnia 13 stycznia 2023 r. wypłacono wszystkie należne świadczenia, na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków oraz decyzji administracyjnych przyznających prawo do wypłaty dodatku węglowego. W wyniku badania próby celowo dobranych 30 spraw pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, że wszystkie świadczenia z tego tytułu zostały wypłacone osobom uprawnionym a wnioski te zweryfikowano m.in. z deklaracjami złożonymi do bazy CEEB. Badanie losowej próby 40 wniosków także potwierdziło ich rzetelną i prawidłową weryfikację. Odmowy przyznania dodatku węglowego wydawano w formie decyzji zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁵. Proces rozpatrywania wniosków przebiegał z należytą starannością. W Ośrodku systematycznie wnioskowano o środki finansowe na wypłatę dodatku węglowego. Rzetelnie i terminowo wykonano zadania związane ze sprawozdawczością z realizacji wypłat dodatku węglowego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

¹ W dniu 24 lipca 2022 r. zmarł poprzedni Kierownik Ośrodka. W okresie od dnia 29 sierpnia 2022 r. do dnia 30 listopada 2022 r. Wójt Gminy Stara Kiszewa upoważniał od jednego do sześciu pracowników Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach związanych z przyznawaniem dodatku węglowego.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Jak m.in. weryfikacja wniosków dotyczących dodatku ośłonowego, dodatku dla gospodarstw domowych i dodatku elektrycznego (łącznie z wnioskami o wypłatę dodatku węglowego rozpatrzono 3422 wnioski) oraz pomoc dla obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym trwającym na terytorium tego państwa.

⁵ Dz.U z 2023 r. poz. 141, ze zm., dalej: „ustawa o dodatku węglowym”.

- załatwienia 37 spraw z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym,
- 12 przypadków (z 70 badanych) wypłaty dodatków węglowych po ustawowym terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Proces przyznawania dodatku węglowego.

Opis stanu faktycznego

Wójt Gminy Stara Kiszewa (dalej: Wójt) w zarządzeniu nr 371/VIII/2022 z dnia 29 sierpnia 2022 r. wyznaczył Ośrodek Pomocy Społecznej w Starej Kiszewie do realizacji zadań wynikających z ustawy o dodatku węglowym.

Wnioski w sprawie wypłaty dodatku węglowego Ośrodek przyjmował od dnia 17 sierpnia 2022 r. w formie papierowej⁸ i elektronicznej⁹. Druk wniosku dostępny był w siedzibie Ośrodka oraz w Biurze Podawczym Urzędu Gminy. Elektroniczny wzór wniosku udostępniono na stronie Internetowej Urzędu Gminy, z uwagi na to, że Ośrodek nie posiada własnej strony internetowej.

Do czasu zatrudnienia Kierownika Ośrodka (do dnia 30 listopada 2022 r.) decyzje administracyjne związane z dodatkami węglowymi wydawane były przez Wójta¹⁰.

(akta kontroli str. 3-17, 47-50, 127-131)

Oprogramowanie¹¹ wykorzystywane przez Ośrodek do obsługi rozpatrywanych wniosków umożliwiało m.in.:

- ewidencję złożonych wniosków,
- generowanie raportów i zestawień (listy decyzji o przyznaniu świadczenia, listy decyzji o odmowie świadczenia, raportów wg statusu wniosków, zestawień świadczeń przyznanych i wypłaconych),
- elektroniczną weryfikację złożonego wniosku w Centralnej Bazie Emisyjności Budynków (CEEb).

(akta kontroli str. 5-44, 47-68, 127-134, 450, 501)

Do dnia 30 listopada 2022 r. do Ośrodka wpłynęło 1818 wniosków, a po tym terminie złożono dwa wnioski, które zgodnie z art. 2 ust. 10 ustawy o dodatku węglowym pozostawiono bez rozpoznania.

W 2022 r. rozpatrzono 1367 wniosków (w tym 65 odmownie), a w 2023 r. 11 wniosków (w tym osiem odmownie). Za datę rozpatrzenia wniosku uznawano datę rozstrzygnięcia sprawy czyli datę wydania decyzji administracyjnej lub sporządzenia informacji o przyznaniu dodatku.

Na dzień 31 stycznia 2023 r. nie występowały przypadki nierozpatrzonych wniosków dotyczących dodatku węglowego. Łącznie z 1 820 przyjętych wniosków 190 pozostawiono bez rozpoznania, ze względu na taki wymóg ustawy (gdy złożono

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. dalej: „KPA”.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Część wniosków (ok. 1,0 - 2,0%) wpłynęła do Biura Podawczego Urzędu Gminy, skąd zostały przekazane do Ośrodka.

⁹ Za pośrednictwem platformy e-PUAP złożono 26 wniosków, które w większości były podpisane podpisem kwalifikowanym.

¹⁰ Wynikało to ze śmierci Kierownika Ośrodka i dotyczyło decyzji w sprawie: przyznania, odmowy, umorzenia postępowania oraz uznania wypłaconych świadczeń za nienależnie pobrane.

¹¹ System „ATAR – dodatki węglowe” (dalej: ATAR).

więcej niż jeden wniosek na jeden adres – dotyczyło to kolejnych wniosków¹²), a 252 wnioski nie zostały rozpatrzone z innych przyczyn (m.in. ze względu na umorzenie postępowania na wniosek strony¹³).

(akta kontroli str. 47-68, 127-143, 145-148, 206-208)

W wyniku szczegółowej analizy dobranych celowo 30 wniosków/spraw obejmujących 10 spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, 10 wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania oraz 10 spraw¹⁴, w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB nie stwierdzono nieuprawnionego lub niezasadnego przyznania dodatku węglowego.

Z przeprowadzonej analizy i z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że przypadki złożenia więcej niż jednego wniosku przez tą samą osobę występowały ponieważ:

- część wnioskodawców wycofała złożone przez siebie wnioski (co kończyło się wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania) i było uzasadniane błędnie podanymi danymi dotyczącymi składu gospodarstw domowych lub ich „niedoinformowaniem”; Następnie osoby te składały kolejne wnioski, z których część spraw kończyła się informacją o przyznaniu dodatku węglowego, a część decyzjami odmownymi¹⁵,
- w części przypadków pierwsze wnioski złożone przez poszczególnych wnioskodawców pozostawiono bez rozpoznania ze względu na wymóg ustawy o dodatku węglowym (bo był to kolejny wniosek z tego samego adresu), a następnie po nowelizacji przepisów ww. ustawy ci sami wnioskodawcy ponownie złożyli wnioski, które rozpatrywano negatywnie lub pozytywnie w zależności od stanu prawnego i faktycznego¹⁶.

Natomiast w 10 przypadkach wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania z przeprowadzonej analizy oraz z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że:

- w przypadku sześciu wniosków/spraw dotyczących tego samego adresu udokumentowano odrębność lokali poprzez przedstawienie stosownych dowodów w tym zakresie (aktów notarialnych, planów zagospodarowania terenu, informacji z rejestru gruntów) lub poprzez wykorzystanie danych posiadanych przez Ośrodek (jeden wniosek),
- w dwóch przypadkach wnioskodawcy wskazali błędne adresy zamieszkania (niezgodne ze stanem faktycznym); W związku z powyższym jedno świadczenie zostało uznane za nienależnie pobrane i zwrócone przez wnioskodawcę a w drugim przypadku po korekcie błędu przez wnioskodawcę przyznano świadczenie,
- w dwóch przypadkach, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego przyznano świadczenia na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym.

W przypadku 10 spraw, w których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, z przeprowadzonej analizy oraz z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że wszystkie adresy dotyczące złożonych wniosków zostały zgłoszone do

¹² Dotyczyło to zwłaszcza wniosków złożonych przed nowelizacją przepisów obowiązującą od dnia 3 listopada 2022 r.

¹³ Dotyczyło to około 200 wniosków/spraw.

¹⁴ Próba celowa 10 spraw w tym zakresie wynikała z dokonania przeglądu analitycznego i porównania baz danych zawierających: 1) spis wniosków o wypłatę dodatku węglowego, 2) dane z CEEB w zakresie złożonych deklaracji, 3) „Raportu z systemu ATAR dotyczącego elektronicznej weryfikacji wniosków w CEEB”, czyli raportu potwierdzającego, które wnioski zostały elektronicznie zweryfikowane w CEEB.

¹⁵ W ramach badanej próby było pięć takich przypadków, z których cztery rozpatrzono pozytywnie (informacje o przyznaniu dodatku) a jeden odmownie (decyzja).

¹⁶ W ramach badanej próby było pięć takich przypadków, z których cztery zakończyły się wydaniem decyzji o odmowie przyznania świadczenia z uwagi na brak wyodrębnienia adresu a w jednym przypadku przyznano świadczenie.

CEEB. W szczególności obejmowało to: pięć deklaracji papierowych do CEEB złożonych po raz pierwszy po dniu 11 sierpnia 2022 r. oraz pięć adresów ujętych w tej bazie (weryfikację danych w zakresie tych pięciu spraw potwierdzał stosowny raport/wydruk z CEEB lub raport/wydruk z systemu ATAR, który pozwalał na elektroniczną weryfikację adresu w CEEB – w czterech przypadkach lub oba te raporty łącznie – w jednym przypadku). Jednocześnie z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że baza danych stosowana w oprogramowaniu ATAR nie była w pełni kompatybilna (zgodna) z bazą danych stosowaną w CEEB¹⁷, co prowadziło do konieczności dodatkowej weryfikacji części wniosków bezpośrednio w CEEB.

(akta kontroli str. 206-215, 221-222, 225-443, 501)

Ponadto w wyniku szczegółowego badania 40 spraw¹⁸ pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków ustalono, że w terminie do 30 dni rozpatrzone trzy wnioski tj. 7,5% próby, a w terminie powyżej 30 dni 37 wniosków, tj. 92,5%, z czego 15 wniosków (37,5%) powyżej 60 dni.

W ramach czynności weryfikacyjnych prowadzonych przez pracowników Ośrodka w zakresie informacji przedstawionych przez wnioskodawców weryfikowano dane przedstawione we wnioskach w powiązaniu z:

- informacjami wynikającymi z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowania odpadami komunalnymi,
- informacjami uzyskanymi w związku z postępowaniem o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego,
- informacjami uzyskanymi w związku z postępowaniem o przyznanie świadczenia wychowawczego,
- informacjami uzyskanymi w związku z postępowaniem o przyznanie dodatku osłonowego,
- informacjami uzyskanymi w związku z postępowaniem o przyznanie dodatku mieszkaniowego,
- informacjami dotyczącymi świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego,
- informacjami związanymi z postępowaniami w zakresie przyznawania innych świadczeń z pomocy społecznej,
- informacjami ujętymi w CEEB,
- danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców,

Ponadto w ramach weryfikacji złożonych wniosków prowadzono:

- wywiady środowiskowe
- analizy dodatkowo złożonych dokumentów (dostarczanych po wezwaniu do ich uzupełnienia przez wnioskodawców).

W wyniku badania nie stwierdzono przypadków nieuprawnionego lub niezasadnego przyznania dodatku węglowego.

O przyznaniu świadczenia wnioskodawcy byli informowani w formie pisemnej, m.in. za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres wskazany we wniosku¹⁹, a w przypadku odmownego rozpatrzenia wniosku wydawano decyzje administracyjne. W ustawowo uzasadnionych przypadkach wnioski pozostawiano bez rozpoznania, co dokumentowano „Adnotacją organu o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania”.

(akta kontroli str. 225-443, 501)

¹⁷ Bazy te były inaczej skonstruowane, ponadto już niewielkie różnice w sposobie zapisów danych w obu bazach (np. nazw ulic, stosowania dużych lub małych liter, itp.) uniemożliwiały lub utrudniały porównanie zapisów dotyczących poszczególnych adresów umieszczonych w obu tych bazach.

¹⁸ Badana próba obejmowała 40 spraw dobranych w sposób losowy, w tym 10 spraw/wniosków, w których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono bez rozpoznania (pięć spraw, w których wydano decyzję odmowną i pięć spraw pozostawionych bez rozpoznania).

¹⁹ Z wykorzystaniem funkcjonalności posiadanej przez system ATAR.

W kontrolowanym okresie nie przyznano świadczeń z urzędu na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym. Z wyjaśnień Kierowniczkii Ośrodka wynika, że Ośrodek nie miał wiedzy o osobach, które spełniają warunki do przyznania tego świadczenia a jednocześnie nie złożyły stosownego wniosku. Natomiast na podstawie art. 2 ust. 3d ww. ustawy wydano 46 decyzji administracyjnych o przyznaniu dodatku węglowego, po przeprowadzeniu stosownych postępowań administracyjnych i wywiadów środowiskowych.

(akta kontroli str. 47-50, 127-129)

Ponadto w wyniku szczegółowego badania wniosku (sprawy) nr 733 ustalono, że wniosek w sprawie wypłaty dodatku węglowego złożono w dniu 25 sierpnia 2022 r. Z deklaracji ujętej w CEEB wynikało, że głównym źródłem ogrzewania jest piec na drewno kawałkowe. Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że pracownik Ośrodka poinformował wnioskodawcę, że jeśli do ogrzewania lokalu wykorzystuje inne paliwo czyli węgiel, to ma możliwość dokonania zmiany w deklaracji do CEEB, ale że informacja ta nie oznaczała, że wniosek będzie pozytywnie rozpatrzony gdyż w dniu dokonania zmiany w deklaracji CEEB (25 sierpnia 2022 r.) obowiązywał stan prawny, według którego złożenie deklaracji po 11 sierpnia 2022 r. nie umożliwiało przyznania dodatku węglowego. Zatem pracownik Ośrodka nie mógł zakładać, że dokonanie korekty wpisu w CEEB będzie mogło skutkować przyznaniem dodatku węglowego, ale mogło mieć znaczenie w przypadku ewentualnych kolejnych nowelizacji ustawy, które z reguły poszerzały krąg osób uprawnionych do otrzymania dodatku węglowego²⁰. Jednocześnie z ww. wyjaśnień wynika, że wnioskodawca oczekiwał dodatku w wysokości 3,0 tys. zł na zakup węgla i nie był zainteresowany złożeniem wniosku o dodatek dla gospodarstw domowych na zakup drewna w wysokości 1,0 tys. zł (zgodnie z danymi zamieszczonymi w CEEB) i że w okresie między złożeniem wniosku a wydaniem decyzji odmownej (14 listopada 2022 r.) pracownicy Ośrodka podejmowali z wnioskodawcą telefoniczne próby wyjaśnienia niezgodności między wpisem w CEEB a danymi ujętymi w złożonym wniosku. Ponadto informowali o możliwości złożenia wniosku o przyznanie dodatku dla gospodarstw domowych na zakup drewna na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw²¹. W dniu 3 listopada 2022 r. wystosowano do wnioskodawcy pismo o możliwości zapoznania się z aktami sprawy ale nie skorzystał z tej możliwości.

W dniu 14 listopada 2022 r. wydano decyzję o odmowie udzielenia dodatku węglowego. Od decyzji tej wniesiono odwołanie do SKO za pośrednictwem Ośrodka. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Gdańsku decyzją nr SKO Gd/6230/22 z dnia 8 grudnia 2022 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia i wskazało, że przy ponownym rozpatrzeniu sprawy należy przeprowadzić wywiad środowiskowy i wyjaśnić sprzeczność pomiędzy złożoną deklaracją do CEEB a wnioskiem o dodatek węglowy (opierając się na imiennych dowodach zakupu węgla w celu uwiarygodnienia złożonej nowej deklaracji i wniosku). W dniu 22 grudnia 2022 r. został przeprowadzony wywiad środowiskowy. W trakcie wywiadu ustalono, iż rodzina ogrzewa dom drewnem kawałkowym. W dniu 21 grudnia 2022 r., czyli po otrzymaniu decyzji SKO zakupiono węgiel w ilości 0,025 t. Rodzina wnioskodawcy nie posiadała innych dowodów na wcześniejszy zakup węgla, które mogłoby uwiarygodnić złożoną zmienioną deklarację do CEEB²². Kierownik Ośrodka jednocześnie podkreśliła, że z „Poradnika dla samorządów dotyczącego wypłaty dodatku węglowego” opublikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu

²⁰ W okresie od dnia złożenia tego wniosku do dnia wydania decyzji dwukrotnie nowelizowano przepisy w sprawie dodatku węglowego.

²¹ Dz. U. poz. 1967, ze zm.

²² Zmienioną deklarację do CEEB złożono w dniu 25 sierpnia 2022 r.

i Środowiska wynika, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, główne źródło ogrzewania wskazane we wniosku o wypłatę dodatku węglowego musi być wpisane lub zgłoszone do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do CEEB. Wobec tego, w przypadku gdy po dniu 11 sierpnia 2022 r. dokonano modyfikacji/zmiany złożonej deklaracji do CEEB, to świadczenie to nie mogło być przyznane. W związku z powyższym, z uwagi na dokonanie korekty deklaracji do CEEB po dniu 11 sierpnia 2022 r. i brak imiennych dowodów zakupu węgla, które mogłyby uwiarygodnić złożoną zmienioną deklarację i wniosek, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego wydano ponownie decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego (w dniu 2 stycznia 2023 r.).

Od tej decyzji wnioskodawca także wniósł odwołanie do SKO i akta sprawy zostały przekazane do rozpatrzenia. Do dnia 10 marca 2022 r. nie wpłynęło rozstrzygnięcie SKO w tej sprawie.

W wyniku analizy tej sprawy stwierdzono, że decyzja administracyjna nr OPS-DW.5015.733.2022 została wydana w dniu 14 listopada 2022 r., czyli po 71 dniach postępowania, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Jednocześnie z informacji otrzymanych od Kierownika Ośrodka wynikało, że w dniu 30 stycznia 2023 r. do Urzędu Gminy wpłynęła skarga złożona w tej sprawie przez wnioskodawcę do Wojewody Pomorskiego, który przekazał ją do rozpatrzenia według właściwości przez Radę Gminy. Przedmiotowa skarga dotyczyła czynności administracyjnych w zakresie dodatku węglowego i Wójta Gminy i wniesiono w niej m.in. o przeprowadzenie kontroli Urzędu Gminy w zakresie dodatków węglowych²³.

W związku z tym, że skarga dotyczyła Wójta Gminy, to na podstawie art. 229 pkt 3 KPA Rada Gminy była zobowiązana do rozpatrzenia przedmiotowej skargi i w dniu 28 lutego 2023 r. po stosownym zbadaniu sprawy podjęła Uchwałę Nr XLIX/311/2023 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Stara Kiszewa²⁴, w której Rada Gminy uznała skargę za bezzasadną

(akta kontroli str. 185-205, 444-447, 451-500)

W kontrolowanym okresie wydano sześć decyzji o uchyleniu przyznania dodatku węglowego i zwrocie nienależnie pobranego świadczenia²⁵. Wszystkie nienależnie pobrane świadczenia zostały zwrócone przez osoby do tego zobowiązane. Świadczenia te uznano za nienależnie pobrane ze względu na:

- wniosek świadczeniobiorcy, który uznał, że dodatek węglowy został przez niego nienależnie pobrany (jeden przypadek),
- wypłatę drugiego świadczenia dla gospodarstwa domowego pod tym samym adresem lub dla innego członka tego samego gospodarstwa domowego (cztery przypadki),
- wskazanie omyłkowo stosowania węgla do ogrzewania zamiast pelletu (jeden przypadek), po zwrocie świadczenia wnioskodawca złożył wniosek o właściwy w tym wypadku dodatek dla gospodarstw domowych.

(akta kontroli str. 49-50, 127-129, 135-140, 221-224)

Do dnia 10 marca 2023 r. wnioskodawcy za pośrednictwem Ośrodka złożyli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) odwołania od 26 decyzji odmownych (spraw) oraz dwa ponaglenia na bezczynność Ośrodka w związku z pozostawieniem wniosków bez rozpoznania i trzy odwołania od pozostawienia wniosku (spraw) bez rozpoznania. Łącznie do SKO przekazano 31 spraw,

²³ Kopia skargi została przekazana do Ośrodka w dniu 3 lutego 2023 r.

²⁴ Uchwała Nr XLIX/311/2023 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Stara Kiszewa.

²⁵ Trzy decyzje zostały wydane przez Wójta Gminy i trzy decyzje zostały wydane przez Kierownika Ośrodka.

z których SKO do czasu zakończenia czynności kontrolnych rozpatrzyło sześć odwołań, poprzez uchylenie decyzji Ośrodka i wskazanie czynności jakie należy podjąć w poszczególnych sprawach. Po ponownym rozpatrzeniu ww. spraw, w dwóch przypadkach (łącznie z omówioną powyżej sprawą nr 733) ponownie wydano decyzje odmowne (od których wniesiono kolejne odwołanie do SKO), a w pozostałych czterech sprawach po przeprowadzeniu stosownych postępowań wydano ponownie dwie decyzje odmowne a dwie sprawy prowadzono w kierunku wydania decyzji przez Ośrodek. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych bez rozstrzygnięcia SKO pozostawało 27 spraw.

(akta kontroli str. 221-222, 444-447)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

37 spraw (z badanych 40) rozpatrzono z przekroczeniem jednomiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 KPA, w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym (w tym 15 spraw powyżej dwóch miesięcy). Zgodnie z art. 35 § 3 KPA załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Przekroczenie jednomiesięcznego terminu na załatwienie sprawy stwierdzono także w przypadku dodatkowo badanej sprawy nr 733.

(akta kontroli str. 225-443, 451-500)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, m.in., że:

- Ośrodek interpretując zapisy ujęte w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym uznał, iż wniosek o przyznanie dodatku węglowego, winien zostać rozpatrzony w terminie do dwóch miesięcy licząc od dnia złożenia wniosku,
- w trakcie rozpatrywania wniosków Ośrodek przeprowadzał ich pracochłonną weryfikację polegającą na porównaniu danych zawartych we wnioskach z danymi dotyczącymi:
 - a) deklaracji o gospodarowaniu odpadami komunalnymi,
 - b) postępowań o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego,
 - c) postępowań o przyznanie świadczenia wychowawczego,
 - d) postępowań o przyznanie dodatku osłonowego,
 - e) postępowań o przyznanie dodatku mieszkaniowego,
 - f) rejestru PESEL i rejestru mieszkańców,
 - g) postępowań o przyznanie świadczeń z funduszu alimentacyjnego,
 - h) postępowań o przyznanie innych świadczeń z pomocy społecznej,
- dodatkowo w niektórych przypadkach:
 - a) wzywano wnioskodawców do złożenia dodatkowych dokumentów i wyjaśnień,
 - b) przeprowadzano wywiady środowiskowe,
- konieczność weryfikacji wniosków miała wpływ na terminowość ich rozpatrywania a dodatkowo nowelizacja ustawy o dodatku węglowym z dnia 3 listopada 2023 r. w niektórych przypadkach nałożyła na Ośrodek konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (o terminie wywiadu Ośrodek informował z wyprzedzeniem wnioskodawcę, co również wydłużało okres prowadzonego postępowania),
- ponadto nadmienić należy, że w 2022 r. Ośrodek realizował dodatkowe zadania, które nie były ujęte w Statucie i Regulaminie organizacyjnym Ośrodka, tj.:
 - a) wypłatę dodatku osłonowego,

- b) pomoc dla obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
- c) wypłatę dodatku dla gospodarstw domowych,
- d) wypłatę dodatku elektrycznego,
- w zakresie wszystkich ustawowych dodatków w 2022 r. do Ośrodka wpłynęło łącznie 3422 wnioski, w tym:
 - 1820 wniosków o dodatek węglowy,
 - 1058 wniosków o dodatek osłonowy,
 - 536 wniosków o dodatek dla gospodarstw domowych,
 - 8 wniosków o dodatek dla podmiotów wrażliwych,
- ponadto w związku z konfliktem zbrojnym na Ukrainie Ośrodek był zaangażowany w udzielanie pomocy, w tym rozpatrywanie wniosków i wypłatę jednorazowych świadczeń w wysokości 0,3 tys. zł (w tym zakresie pomocy udzielono 169 obywatelom Ukrainy, którzy przekroczyli granicę po dniu 24 lutego 2022 r.),
- pracownicy Ośrodka oprócz realizacji zadań w zakresie dodatków wykonywali też inne czynności wynikające z ich zakresu obowiązków gdyż na okres przyjmowania wniosków w zakresie dodatków węglowych nałożył się również okres przyjmowania wniosków o świadczenia rodzinne oraz świadczenia z funduszu alimentacyjnego (wnioski na nowy okres zasiłkowy składa się od lipca każdego roku),
- w 2022 r. nastąpił również wzrost liczby wniosków o wydanie Karty Dużej Rodziny w związku z możliwością uzyskania niższej stawki za energię elektryczną (wzrost liczby wniosków w porównaniu do 2021 r. o ok. 120,0%),
- pomimo zwiększonego zakresu obowiązków stan zatrudnienia w Ośrodku nie uległ zmianie.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła ponadto, że wpływ na opóźnienia w realizacji zadań miały przede wszystkim częste nowelizacje ustawy o dodatku węglowym, brak jednoznacznych interpretacji znowelizowanych przepisów, rozszerzający się katalog odbiorców, zobowiązanie organu do podjęcia nowych działań (takich jak wywiady środowiskowe, wpisy do CEEB z urzędu), wprowadzanie różnych dodatków w tym samym okresie, brak wystarczającej liczby pracowników do sprawnej realizacji wszystkich nałożonych zadań.

(akta kontroli str. 149-184, 185-205, 218-220)

NIK zauważyła, że realizacja przez Ośrodek nowego, dodatkowego zadania polegającego na wypłacie dodatku węglowego była związana z wieloma trudnościami, wynikającymi m.in. z konieczności rozpatrzenia przez jednostkę wielu wniosków w krótkim czasie. Trudności te nie mogą jednak stanowić uzasadnienia dla niewłaściwej interpretacji przepisów. Z treści art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym wynika, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Natomiast do postępowania w sprawie przyznania tegoż dodatku mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek podjął skuteczne działania mające na celu realizację nowego zadania polegającego na wypłacie dodatku węglowego i weryfikacji wniosków w tym zakresie. Do dnia 31 stycznia 2023 r. zweryfikowano i wydano rozstrzygnięcia dla 1820 złożonych wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Na podstawie badania próby celowo dobranych 30 spraw pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, że wszystkie świadczenia z tego tytułu zostały wypłacone osobom uprawnionym a wnioski te zweryfikowano m.in. z danymi ujętymi w deklaracjach złożonych do bazy CEEB. Badanie losowej próby 40 wniosków także potwierdziło ich rzetelną i prawidłową weryfikację. W przypadku odmowy przyznania dodatku

węglowego wydawano decyzje zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym. Proces rozpatrywania wniosków przebiegał z należytą starannością. Stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na załatwieniu 38 spraw w terminie przekraczającym jeden miesiąc, co było niezgodne z art. 35 § 3 KPA, w związku z art. 3 ust 3 ustawy o dodatku węglowym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Proces wypłaty dodatku węglowego.

Ośrodek wystąpił z wnioskami o przyznanie środków na wypłatę dodatku węglowego do Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku (dalej: UW). Wnioski zostały złożone elektronicznie za pomocą systemu TABELARIS w dniach: 31 sierpnia 2022 r. (6 120,0 tys. zł), 5 października 2022 r. (2 743,0 tys. zł), 9 listopada 2022 r. (2 105,3 tys. zł) oraz w dniu 5 grudnia 2022 r. (948,6 tys. zł).

Z wyjaśnień Kierownik Ośrodka wynika, że kwota pierwszego zapotrzebowania została ustalona szacunkowo, a kwoty kolejnych zapotrzebowań szacowane były już na podstawie ilości przewidywanych, a następnie złożonych wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Przydzielane środki przesyłane były na konto Urzędu Gminy. Następnie kwoty te ujmowano w budżecie Gminy na sesjach Rady Gminy (w dniach: 11 października 2022 r., 29 listopada 2022 r., 28 grudnia 2022 r. oraz 13 stycznia 2023 r.) w ramach planu finansowego Ośrodka – z przeznaczeniem na wypłatę świadczeń (rozdział 85395) i koszty ich obsługi (rozdział 85219).

Środki na wypłatę dodatku węglowego w 2022 r. Ośrodek otrzymał od Urzędu Gminy w 12 transzach na łączną kwotę 4 228,9 tys. zł, a w 2023 r. w jednej transzy na kwotę 15,3 tys. zł. Łącznie kwota otrzymanych środków wyniosła 4 244,2 tys. zł.

Zwrotu niewykorzystanych środków za 2022 r. dokonano w dniu 30 grudnia 2022 r. w kwocie 263,3 tys. zł i w dniu 13 stycznia 2023 r. za 2023 r. w kwocie 6,1 tys. zł, w terminie ustalonym przez Wojewodę Pomorskiego²⁶.

(akta kontroli str. 69-114, 120-126, 145-148)

Na realizację wypłaty dodatku węglowego w 2022 r. Ośrodek wydatkował kwotę 3 965,7 tys. zł, w tym na wypłatę świadczeń 3 888,0 tys. zł (1296 świadczeń), a w 2023 r. wydatkowano kwotę 9,2 tys. zł, w tym na wypłatę świadczeń 9,0 tys. zł (trzy świadczenia)²⁷. W ramach ww. kwot na koszty obsługi świadczeń w 2022 r. wydatkowano 77,7 tys. zł (99,9% naliczonych środków) i 0,2 tys. zł w 2023 r. (100% naliczonych środków).

Środki na obsługę tego zadania w 2022 r. przeznaczono m.in. na:

- szkolenia pracowników,
- zakup programu komputerowego do obsługi wypłat dodatku węglowego,
- zakup sprzętu i materiałów biurowych,
- wynagrodzenia dla pracowników,
- wydatki na umowy zlecenia,
- koszty delegacji (podróży służbowych),
- usługi bankowe i pocztowe,

a w 2023 r. na usługi pocztowe i bankowe.

Kwoty na obsługę świadczeń ustalono (w wysokości 2,0% kwoty wypłaconych świadczeń) i wydatkowano zgodnie z ustawą o dodatku węglowym. Środki te zostały wykorzystane przez Ośrodek, ponieważ to on realizował zadania związane z wypłatą dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 71-114, 185-205, 450, 501)

²⁶ Do dnia 20 stycznia 2023 r. na podstawie pisma Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu UW Nr FB-II.3145.36.2022.KSG z dnia 20 grudnia 2022 r.

²⁷ Łącznie wypłacono 1299 świadczeń (1305 wniosków rozpatrzono pozytywnie ale sześć nienależnie pobranych świadczeń zostało zwróconych).

Na dzień 13 stycznia 2023 r. Ośrodek dokonał wypłaty wszystkich przyznanych świadczeń i nie było osób oczekujących na wypłatę dodatku węglowego²⁸. W wyniku badania próby 70 wniosków/spraw²⁹ ustalono, że 12 wypłat³⁰ dokonano po ustawowym terminie (przekraczającym dwa miesiące), z przyczyn leżących po stronie Ośrodka, z powodu przedłużających się postępowań administracyjnych, co szerzej omówiono w sekcji ustalone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 145-148, 225-443, 501)

W dniu 13 stycznia 2023 r. Ośrodek przesłał do UW „Rozliczenie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 otrzymanych przez Gminę na wypłatę dodatku węglowego w 2023 r.”, z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych³¹. Sprawozdanie to dotyczyło środków otrzymanych przez Ośrodek w 2022 i w 2023 r. i ujmowało stan realizacji tego zadania za 2022 i 2023 r. na dzień 13 stycznia 2023 r.

W dniu 28 lutego 2023 r. Ośrodek przekazał do UW za pośrednictwem systemu TabelaRIS „Rozliczenie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 otrzymanych przez Gminę na wypłatę dodatku węglowego w 2023 r.”³², z wyodrębnieniem „Liczby odwołań przekazanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego pozostających bez rozstrzygnięcia na dzień sporządzenia rozliczenia”³³. Rozliczenie nie zawierało kwot wypłaconych dodatków węglowych ponieważ dotyczyło rozliczenia środków przekazanych przez Wojewodę po dniu 24 stycznia 2023 r., a Ośrodek ostatnie wypłaty zrealizował w dniu 13 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 69-119, 444-449)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Z przyczyn leżących po stronie Ośrodka, 12 dodatków węglowych (z 70 badanych) wypłacono po terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, który stanowił, że wypłaty dodatku węglowego dokonuje się w terminie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 225-443)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że opóźnienia te spowodowane były przedłużającymi się postępowaniami dotyczącymi rozpatrzenia wniosków o dodatek węglowy, co miało również wpływ na terminy wypłaty dodatku węglowego. Ponadto podniosła, że w okresie przyjmowania wniosków i w trakcie wypłat dodatku węglowego Ośrodek rozpatrywał i wypłacał także inne świadczenia, w oparciu o przepisy innych ustaw, m.in. dodatki osłonowe i dodatki dla gospodarstw domowych, które musiały być zrealizowane do końca 2022 r. i że w odróżnieniu od dodatków węglowych dodatek dla gospodarstw domowych należało wypłacić je w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku³⁴. Jednocześnie w jej opinii istotny dla terminu rozpatrzenia jak i wypłaty dodatku węglowego był fakt, iż do 31 sierpnia 2022 r. do Ośrodka wpłynęło 1220 wniosków o dodatek węglowy, co stanowiło około 67,0% wszystkich wniosków

²⁸ Z wyjątkiem spraw rozpatrywanych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (27 odwołań).

²⁹ W tym zbadano 20 ostatnich wypłat dodatku węglowego dokonanych w: grudniu 2023 r. (17) i w styczniu 2023 r. (trzy) oraz 20 ostatnich wypłat z października 2022 r. oraz 30 spraw dobranych w sposób losowy (omówionych we wcześniejszej części wystąpienia).

³⁰ Sprawy/wnioski nr: 1611, 1373, 1347, 1318, 1248, 1218, 1106, 1133, 704, 611, 263, 1315.

³¹ Za pomocą systemu TABELARIS.

³² Na podstawie pisma Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu UW nr FB-I.3145.6.2.2023.JCH z dnia 17 stycznia 2023 r.

³³ 27 odwołań.

³⁴ Wypłacany na podstawie ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw.

w tym zakresie. Reasumując, w jej ocenie wpływ na opóźnienia w wypłatach dodatków węglowych miały przede wszystkim częste nowelizacje przepisów, skomplikowany charakter niektórych spraw, zobowiązanie Ośrodka do podjęcia nowych działań i czynności (takich jak wywiady środowiskowe, wpisy do CEEB z urzędu), wprowadzanie różnych dodatków w tym samym okresie, konieczność realizacji stałych statutowych zadań oraz brak wystarczającej liczby pracowników do sprawnej realizacji wszystkich nałożonych zadań.

(akta kontroli str. 149-184, 185-205, 216-220)

NIK zauważa, że termin wypłaty dodatku został określony w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, zaś wskazane okoliczności nie uzasadniają wypłaty świadczeń po terminach wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek do dnia 13 stycznia 2023 r. wypłacił wszystkie należne świadczenia ale z powodu dużej liczby napływających wniosków i krótkiego czasu na realizację tego nowego zadania, zdarzyły się przypadki nieterminowej wypłaty dodatku węglowego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 12 z 70 zbadanych przypadków wypłaty dodatków węglowych po ustawowym terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, z przyczyn leżących po stronie Ośrodka. Jednocześnie Ośrodek, rzetelnie i terminowo zrealizował zadania związane z zabezpieczeniem środków finansowych na wypłatę świadczeń i sprawozdawczością z realizacji wypłat dodatku węglowego.

IV. Uwagi i wnioski

Mimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK nie formułuje uwag ani wniosków ze względu na zakończenie na dzień sporządzenia niniejszego dokumentu procesu rozpatrywania spraw w ramach zadania zleconego Ośrodkowi w obszarze realizacji wypłat dodatku węglowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

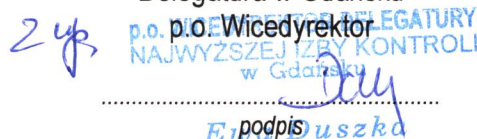
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Gdańsk, 17 marca 2023 r.

Kontroler
Adam Gęstwicki
Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

24

p.o. Wicedyrektor
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszcza
podpis

LGD.411.001.01.2023

Gdańsk, dnia 13.03.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duszkę - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli D/23/501 – „Realizacja wypłat dodatku węglowego” , przeprowadzonej w OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ W STAREJ KISZEWIE.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Tomasz Stabaszowski

