



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.02.2023

Pan Jan Mazur
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
ul. Gen. Józefa Hallera 1
83-300 Kartuzy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kartuzach (dalej: „GOPS”) ul. Gen. Józefa Hallera 1, 83-300 Kartuzy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Mazur, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kartuzach od 4 maja 1999 r. (dalej: „Kierownik”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Ocena procesu przyznawania dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	Od 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Agnieszka Andraszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/17/2023 z 11 stycznia 2023 r. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 22984. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kierownik zapewnił, w miarę posiadanych kompetencji i zasobów, wdrożenie działań organizacyjnych, dla realizacji dodatkowych zadań GOPS wynikających z przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹.

Zapewniono możliwość złożenia 6993 wniosków o wypłatę dodatku węglowego również za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Na podstawie badania 30 spraw, przeprowadzonego pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, że w 27 przypadkach dodatki węglowe wypłacone zostały osobom uprawnionym. Badanie 40 wniosków potwierdziło prawidłową weryfikację wniosków. W przypadku odmowy przyznania dodatku węglowego wydawano decyzje administracyjne, zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym³. Proces rozpatrywania wniosków przebiegał z należytą starannością.

Pomimo dużej ilości wniosków (6993 szt.), nagłego obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami (m.in. weryfikacją przedmiotowych wniosków) oraz realizacją wielu innych zadań GOPS⁴, wypłacono wszystkie należne świadczenia (wynikające

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm., dalej: „ustawa o dodatku węglowym”.

⁴ W tym realizacja: dodatków osłonowych, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, postępowań z dłużnikami alimentacyjnymi, świadczeń opiekuńczych, zasiłków dla opiekuna, zasiłków pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych, stypendiów materialnych o charakterze socjalnym, dożywiania dzieci w szkołach; ponadto obsługa i realizacja świadczeń dla uchodźców z Ukrainy.

z pozytywnie rozpatrzonych wniosków oraz decyzji administracyjnych przyznających prawo do wypłaty dodatku węglowego).

Ponadto GOPS systematycznie wnioskował o środki na wypłatę dodatku węglowego, a także rzetelnie i terminowo realizował sprawozdawczość oraz rozliczył środki na realizację wypłat dodatku węglowego otrzymane w latach 2022-2023.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wypłaty trzech świadczeń (z badanych 30 takich spraw) osobie z tego samego adresu, której wniosek wpłynął tego samego dnia później, co może wskazywać na niewystarczające wdrożenie działań organizacyjnych dla realizacji wypłat dodatku węglowego;
- załatwienia 38 z 40 badanych spraw z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego⁵ w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym,
- 36 przypadków z 70 (51% próby) wypłaty dodatków węglowych po ustawowym terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego.

W okresie objętym kontrolą GOPS wykorzystywał do obsługi wniosków w zakresie dodatku węglowego, oprogramowanie dostarczone przez Z. Sp. z o.o., w oparciu o udzieloną licencję na użytkowanie oprogramowania – Świadczenia Rodzinne – Moduł Dodatek Węglowy. W systemie gromadzono m.in. następujące dane: dane osobowe wnioskodawców, PESEL, adres miejsca zamieszkania wnioskodawców, nr konta bankowego, telefon, e-mail, skład gospodarstwa domowego wnioskodawców; dane dotyczące głównego źródła ogrzewania gospodarstwa domowego. System umożliwiał wygenerowanie następujących zestawień za dany okres:

- ilościowe zestawienie złożonych wniosków,
- wykaz wniosków,
- wykaz Informacji,
- wykaz informacji o decyzjach,
- wszystkie decyzje (wybór po dacie opracowania),
- niezatwierdzone decyzje (wybór po dacie opracowania),
- tylko decyzje przyznające dodatek (wybór po dacie opracowania),
- tylko decyzje przyznające dodatek (wybór po dacie zatwierdzenia),
- ilość utworzonych / zatwierdzonych decyzji przez pracowników
- liczba wniosków w podziale na adresy w tym tylko adresy, na które złożono więcej niż jeden wniosek.

Postępowania w sprawach wypłaty dodatku węglowego prowadzone były w oparciu o:

- Zarządzenie nr 151/2022 Burmistrza Kartuz z dnia 8 września 2022 r. w sprawie upoważnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kartuzach do prowadzenia postępowania oraz do wydawania informacji i decyzji

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. dalej: „KPA”.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

w sprawach wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym oraz

- Zarządzenie nr 152/2022 Burmistrza Kartuz z dnia 8 września 2022 r. w sprawie upoważnienia Zastępcy Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kartuzach do prowadzenia postępowania oraz do wydawania informacji i decyzji w sprawach wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym w razie nieobecności Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kartuzach.

Ponadto Kierownik GOPS upoważnił pracowników do przetwarzania danych osobowych w zbiorach GOPS w zakresie dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 4-60, 309-312, 328-357)

1.1. GOPS zapewnił możliwość składania wniosków w siedzibie jednostki oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁷.

(akta kontroli str. 61-312, 328-357)

Kierownik wyjaśnił, że w GOPS nie ustalono odrębnej procedury rejestracji i rozpatrzenia wniosków o dodatek węglowy. Zadanie realizowano według dotychczas przyjętych i obowiązujących zasad. Wnioski rejestrowano w rejestrach, które były prowadzone oddzielnie dla wniosków papierowych i oddzielnie dla wniosków składanych w formie elektronicznej. Rejestry pełniły funkcję porządkową, a pracownik rozpatrujący wniosek dokonywał jego weryfikacji zgodnie z obowiązującym prawem – art. 2 ust. 3a ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 325-327)

1.2. Do GOPS wpłynęło łącznie 6993 wniosków⁸, z czego 6956 w terminie do 30 listopada 2022 r., pozostałe 22 wniosków wpłynęło: w grudniu 2022 r. – 18, w styczniu 2023 r. – cztery wnioski i w lutym - 15. Deklaracji CEEB złożono 8642.

(akta kontroli str. 61-308)

1.3. W roku 2022 rozpatrzono 4373 wnioski, z tego: 4372 – pozytywnie, wydano jedną decyzję odmowną. W roku 2023 rozpatrzono 2620 wniosków, z tego: 671 – pozytywnie, wydano 44 decyzje odmowne i pozostałe 1905 wniosków pozostawiono zgodnie z ustawą o dodatku węglowym⁹, bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 2042)

1.4. Według stanu na 31 stycznia 2023 r. liczba wniosków pozostawionych bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg ustawy o dodatku węglowym wyniosła 1058, z czego z:

- sierpnia – 596,
- września – 288,
- października – 50,
- listopada – 124.

Łączna liczba wniosków nierozpatrzonych z innych przyczyn, w tym jeszcze nierozpatrzonych, wyniosła 639, z czego z:

- sierpnia – 302,
- września – 182,

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

⁸ W tym za pośrednictwem ePUAP - 269 wniosków.

⁹ Zgodnie z 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. Zgodnie z art. 2 ust. 10 tej ustawy wnioski o wypłatę dodatku węglowego złożone po dniu 30 listopada 2022 r. pozostawia się bez rozpoznania.

- października – 26,
- listopada – 107,
- grudnia – 18,
- ze stycznia 2023 r. - cztery.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownika priorytetem była obsługa mieszkańców w zakresie przyznania i wypłat dodatków węglowych. Podczas tych realizacji dochodziło do awarii systemu, braku dostępu do Internetu, jak również braku dostępu do bazy CEEB.

Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie według stanu na 31 stycznia 2023 r. wyniosła 5261.

Ponadto, według stanu na 31 stycznia 2023 r., w drodze decyzji administracyjnej przyznano 286 dodatków węglowych, z czego:

- a) z urzędu, tj. bez uprzedniego wniosku o wypłatę dodatku węglowego, na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym¹⁰ - zero decyzji;
- b) o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym¹¹ - łącznie 286 decyzji, z czego 48 w grudniu 2022 r., a 238 w styczniu 2023 r.

W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego oraz w przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 313-324, 1752)

Na przykładzie pięciu decyzji wydanych w oparciu o art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym¹² stwierdzono, że ich podstawą były łącznie:

- oświadczenie wnioskodawcy iż nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu,
- wywiad środowiskowy, w wyniku przeprowadzenia, którego GOPS ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania; z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego sporządzono notatkę służbową.
- dokonanie zgłoszenia źródła ciepła do CEEB.

(akta kontroli str. 1834-1886)

Dla realizacji zadania wypłaty dodatku węglowego zatrudniono w GOPS, w oparciu o umowę o pracę, jedną osobę na okres od 13 września 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

Z pięcioma osobami zawarto również umowy zlecenia na świadczenie obsługi działu: Świadczeń Rodzinnych oraz Funduszu Alimentacyjnego, w tym dodatek węglowy oraz dodatek osłonowy, układanie i porządkowanie akt, wysyłka korespondencji, oraz

¹⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym w przypadku posiadania informacji wskazujących, że osoba, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, spełnia warunki jego przyznania wynikające z tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy w celu ustalenia prawa do tego dodatku. Z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego sporządza się notatkę służbową. W takim przypadku organ ten przyznaje dodatek w drodze decyzji administracyjnej z urzędu, bez konieczności składania wniosku oraz bez składania odpowiedniej deklaracji CEEB.

¹¹ Art. 2 ust. 3c ustawy o dodatku węglowym stanowi, iż w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, nie stosuje się art. 2 ust. 3a i 3b tej ustawy do gospodarstwa domowego, którego źródłem ogrzewania jest oddzielne lub współdzielone źródło ciepła. Zgodnie z art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym w przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 3c tej ustawy, gospodarstwu domowemu, które zajmuje lokal, dla którego nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przyznaje dodatek węglowy w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ten ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania. Dane dotyczące decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym powinny się mieścić w zbiorze wniosków rozpatrzonych, zawartym w kolumnie 3 Tabeli 1.

¹² Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przyznaje dodatek węglowy w drodze decyzji administracyjnej.

inne czynności w tych działach. Aneksami zmieniono zakres na obsługę: dodatku węglowego, w tym wykonywanie następujących czynności: układanie i porządkowanie akt, wysyłkę korespondencji, wprowadzanie danych do rejestru świadczeń, obsługę dodatków osłonowych. Miejsce wykonywania czynności – Dział Świadczeń Rodzinnych. Okresy obowiązywania umów: 1 września do 31 grudnia, w łącznym wymiarze godzin 2326, tj. od 15 godzin w miesiącu sierpniu 2022 r. do 168 godzin w miesiącu grudniu. Ponadto zawarto po sześć umów z tymi samymi osobami w roku 2023 na miesiąc styczeń w wymiarze godzin od 135 do 159 godzin oraz na miesiąc luty w wymiarze godzin od 110 do 160 godzin. Umowa o pracę w 2023 r. nie była kontynuowana, z osobą tą zawarto umowę zlecenia.

(akta kontroli str. 562-629)

Jako miejsce wykonywania czynności wskazano Dział Świadczeń Rodzinnych. Wynagrodzenia osób, z którymi zawarto umowy zlecenia w całości były finansowane ze środków, o których mowa w przepisach art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 562-629)

Kierownik wyjaśnił, że osoby obsługujące zadanie dotyczące dodatku węglowego realizowały zadania tylko w ramach tej ustawy. Zapisy w umowach dotyczące zadań z innych ustaw - zostały wprowadzone do umów na okoliczność ewentualnej konieczności pomocy przy realizacji innych zadań realizowanych przez tutejszą jednostkę. Jednostka realizowała szereg działań z różnych gałęzi prawa i podyktowane to było głównie - utrzymaniem sprawnego funkcjonowania instytucji. Potwierdzeniem niniejszego stanu są karty pracy pracowników.

(akta kontroli str. 1527-1532)

1.5. Na podstawie dokonanego przeglądu analitycznego przeprowadzono analizę szczegółową dokonując doboru celowego 30 spraw (10 z 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 w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB).

1. Badanie 10 spraw - wnioski zostały złożone na jeden adres przez różne osoby wykazało, że:
 - a) dodatek węglowy przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania był kocioł na paliwo stałe, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków do dnia 11 sierpnia 2022 r.,
 - b) w trzech przypadkach dodatek wypłacono wnioskodawcy, który złożył wniosek jako kolejny, a wniosek, który był zarejestrowany jako pierwszy (L.dz.) pozostawiono bez rozpatrzenia (opisano w stwierdzonych nieprawidłowościach).
 - c) jeden wniosek został rozpoznany ww. terminie 14 dni, pozostałe natomiast w przedziale terminowym od 49 do 150 dni (opisano w stwierdzonych nieprawidłowościach).
2. Badanie 10 spraw, w których kilka wniosków zostało złożonych przez tę samą osobę wykazało, że:
 - a) dodatek węglowy przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania było źródło ciepła, o którym mowa w przepisie art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków do dnia 11 sierpnia 2022 r.,

- b) dodatek wypłacano wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy (według numeracji urzędowej wniosków), a kolejny pozostawiono bez rozpatrzenia¹³,
- c) w sprawie DW.8258.4913.1272.2023 z wniosku z 29 sierpnia 2022 r. pozostawiono bez rozpoznania, w aktach sprawy adnotacja o wywiadzie – brak dokumentu z przeprowadzenia wywiadu, ponowny wniosek złożony przez tę samą osobę 30 listopada 2022 r., po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego z 26 stycznia 2023 r., rozpatrzono pozytywnie (decyzja wydana 20 lutego 2023 r.).
- d) według stanu na 31 stycznia 2023 r. w przypadku pięciu wniosków (czterech wnioskodawców) nie zapadło rozstrzygnięcie. Zostały one pozostawione bez rozpoznania¹⁴. W jednej sprawie wnioskodawca złożył dwa wnioski, z których na podstawie złożonego wcześniej przesłano informację o przyznaniu dodatku, a drugi wniosek (drugi w kolejności) pozostawiono bez rozpoznania. Pozostali trzej wnioskodawcy złożyli ponowne wnioski, co umożliwiła zmiana przepisów ustawy o dodatku węglowym¹⁵, w wyniku przeprowadzonej weryfikacji oraz po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, przyznano świadczenia w drodze decyzji (art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym).

(akta kontroli str. 1945-2025)

- e) wniosek, który wpłynął drogą elektroniczną 1 listopada 2022 r. został zarejestrowany, jako wniosek, który wpłynął do GOPS 08 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 358-1405)

Z wyjaśnień Kierownika wynikało, że opatrzenie wniosku datą 08 listopada 2022 r. było konsekwencją tego, iż wnioski składane drogą elektroniczną dostarczano do sekretariatu organu przez pracownika, który je przyjmuje osobiście (informatyk organu) i rejestrowane dodatkowo w rejestrze papierowym, który spełnia wyłącznie dodatkową funkcję porządkową. Natomiast o kolejności rozpoznania wniosku decydowała wyłącznie data faktycznego jego złożenia przez Wnioskodawcę w systemie elektronicznym, tj. data wprowadzenia żądania do systemu (01 listopada 2022 r.).

(akta kontroli str. 1945-1950, 2001-2006, 2040)

Z badania 10 spraw w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie pn. „Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (dalej: „baza CEEB”) wynikało, że wszystkie adresy dotyczące złożonych wniosków zostały zgłoszone do CEEB. W szczególności:

¹³ Na przykładzie spraw z dwóch adresów, gdzie wnioski były składane przez po dwie osoby (członków rodziny) informacje nr:

- DW.8258.178.1296.2022 z 27.10.2022 r. (na wniosek z 24.08.2022 r. opatrzony numerem 1748, kolejny wniosek z 24.08.2022 r. opatrzony numerem 1749 pozostawiono bez rozpoznania);

- DW.8258.3655.2007.2022 z 07.11.2022 r. (na wniosek z 26.08.2022 r. opatrzony numerem 2595, kolejny wniosek z 26.08.2022 r. opatrzony numerem 2596 pozostawiono bez rozpoznania).

¹⁴ Postanowienie z 25 stycznia 2023 r. – 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.

¹⁵ Art. 26 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. poz. 2236), która weszła w życie 3.11.2022 r. dodano w ustawie o dodatku węglowym zapis w art. 2, z którego wynikało, że w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, przysługuje dodatek węglowy w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania.

- a) dziewięć wniosków dotyczyło adresów mieszkań w budynkach wielorodzinnych¹⁶, dla których deklarację CEEB, zgodnie z art. 27g ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁷, składał zarządca – Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Kartuzach zarządzający i administrujący w imieniu Gminy Kartuzi komunalnym zasobem mieszkaniowym;
- b) w jednym wniosku wpisanie innego adresu niż adres w deklaracji CEEB, wynikało z administracyjnej zmiany nazwy ulicy – deklaracja CEEB została złożona przez właściciela budynku jednorodzinnego na stary adres.

We wszystkich dziesięciu przypadkach dodatek przyznano na podstawie art. 2 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 1887-1938)

Ponadto przeprowadzono szczegółowe badanie 40 wniosków pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków osób, które otrzymały wypłatę dodatku węglowego w 2022 r.¹⁸

Przeprowadzone badanie kwestionariuszowe 30 wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz 10 decyzji odmownych wykazało, że:

- jeden wniosek, który rozpatrzono pozytywnie, rozpoznano w terminie 23 dni. Z pozostałych rozpoznanych pozytywnie: 10 rozpoznano w terminie do 2 miesięcy (do 60 dni), pozostałe 19 – w terminie powyżej dwóch miesięcy, tj. w terminie od 61 do 114 dni (opisano w stwierdzonych nieprawidłowościach).
- wszystkie wnioski rozpoznane decyzją odmowną rozstrzygnięte zostały w okresie od 51 dni do 143 dni, tj. w czterech przypadkach po upływie terminu miesięcznego, a w 6 przypadkach po upływie terminu dwóch miesięcy (opisano w stwierdzonych nieprawidłowościach),
- wnioski były weryfikowane pod kątem złożenia deklaracji CEEB w terminie do dnia 11 sierpnia 2022 r.,
- od nowelizacji przepisów ustawy o dodatku węglowym dokonywano również weryfikacji wniosków z informacjami wynikającymi z deklaracjami o wysokości opłat za gospodarowania odpadami komunalnymi, część wniosków została zweryfikowana z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców, co zostało udokumentowane, a część w oparciu o ustalenia wywiadu środowiskowego – w aktach sprawy znajdowały się notatki służbowe z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli str. 810-984, 990-1081)

W GOPS nie wydawano decyzji, o których mowa w art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym (przyznanie dodatku węglowego z urzędu).

(akta kontroli str. 323)

¹⁶ Liczba wszystkich lokali mieszkalnych w budynku – dwa, pięć i dziesięć.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 438, ze zm.

¹⁸ Próbę ustalono w następujący sposób:

- 30 wniosków, które otrzymały dodatek węglowy w 2022 r. wytypowano przy wykorzystaniu metody losowania prostego,

- 10 wniosków, w których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg ustawy wytypowano losowo (drugi i kolejne wnioski z tego samego adresu gospodarstwa domowego – art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym, oraz wnioski złożone po dniu 30.11.2022 r. – art. 2 ust. 10 ustawy o dodatku węglowym..

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 10 zbadanych spraw, w których wnioski składano na jeden adres przez różne osoby, w trzech przypadkach (30% badanych takich wniosków) dodatek węglowy został przyznany osobie z tego samego adresu, której wniosek wpłynął tego samego dnia później, tj. został zarejestrowany pod dalszą liczbą dziennika. Przepisy art. 2 ust. 3a, 3 b i 4 ustawy o dodatku węglowym¹⁹ stanowią, że dodatek węglowy przysługuje pierwszemu wnioskodawcy, tj. gospodarstwu domowemu, osobie z danego gospodarstwa domowego lub w przypadku gospodarstwa domowego wieloosobowego osobie, która złożyła wniosek jako pierwsza.

(akta kontroli str. 358-561)

Kierownik wyjaśnił, że w przypadku wpływu wniosków z tego samego adresu w tym samym dniu, dodatek węglowy przyznawany był wnioskodawcy, którego wniosek był weryfikowany jako pierwszy z danego adresu. Ustawa nie unormowała postępowania z wnioskami składanymi w tym samym dniu z jednego adresu, a w stosunku do wniosków złożonych tego samego dnia nie było możliwe ustalenie pierwszeństwa wniosku na etapie rejestracji, np. jedna osoba składała jednocześnie kilka wniosków spod tego samego adresu: rodzice, syn, córka, dziadkowie tego samego dnia i w tym samym momencie przekazując je pracownikowi łącznie. Ustawa nie sprecyzowała takich sytuacji w żaden sposób i mieliśmy wątpliwości jak rozstrzygać niniejsze, ale musieliśmy w jakiś sposób to rozstrzygnąć. Należało zarejestrować każdy wniosek i któryś z nich musiał zostać opracowany jako pierwszy. Należy mieć na uwadze, że kiedy Program ruszył mieliśmy po kilkaset osób w jednostce i pracownicy skupiali się tylko i wyłącznie na obsłudze mieszkańców. Z momentem rejestracji i opracowania wniosków - ten wniosek, który został opracowany jako pierwszy – w następstwie spowodował pozostawienie pozostałych trzech bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 1939-1944)

Zdaniem NIK w sytuacji wpływu wniosków w tym samym dniu, o przyznaniu dodatku węglowego winna rozstrzygać kolejność rejestracji wniosku, a nie kolejność jego weryfikacji. Powyższe może wskazywać na niewłaściwą organizację pracy w zakresie przyjmowania i rejestracji a następnie kolejności rozpoznawania wniosków o przyznanie dodatku węglowego.

2. Badane wnioski w większości były rozpatrzone po upływie terminu miesięcznego, tj. niezgodnie z art. 35 § 1-3 KPA. W szczególności:

- 28 z 30 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zostało rozpoznanych po terminie miesiąca, o którym mowa w art. 35 § 3 KPA, z tego 11 w okresie od 46 do 61 dni, 16 w okresie od 62 do 87 dni i jeden w 113 dni;
- z 10 badanych wniosków zakończonych decyzją negatywną wszystkie rozpatrzone po upływie terminu jednego miesiąca, w tym sześć po upływie terminu dwumiesięcznego, tj. z naruszeniem przepisu art. 35 § 3 KPA.
- w żadnej ze zbadanych spraw organ nie powiadomił strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, w trybie przepisu art. 36 § 1 lub § 2 KPA.

¹⁹ 3a. 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.

3b. 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.

4. W przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznawany jest wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy.

Z wyjaśnień Kierownika wynika m.in., że:

- realizując zadanie jakim był dodatek węglowy stosowano przepisy ustawy o dodatku węglowym, która ma prawo pierwszeństwa, co wynika z art. 3 ust. 3 tej ustawy, iż w sprawach nią nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zbieżne jest to m.in. ze stanowiskiem Wojewody Pomorskiego, który wskazał, że wypłaty powinny być zrealizowane do 31 stycznia 2023 r. (art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym), a w szczególnych przypadkach mogą być zrealizowane do 27 lutego 2023 r.
- Ustawa o dodatku węglowym nałożyła na gminy nowe, niemałe obowiązki. Wykonując je napotkano ogrom problemów, z którymi trzeba było się zmierzyć. Ustawa o dodatku węglowym wprowadzona została bez przepisów przejściowych i dostosowujących, jednostki nie były przygotowane merytorycznie do zadania, nie wdrożono żadnych szkoleń. Webinarium z przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 25 sierpnia 2022 r. wprowadziło jeszcze większy chaos interpretacyjny.
- ilość obsługiwanych osób w zakresie dodatku węglowego, zarówno w rozmowach osobistych, jak i telefonicznych była ogromna, kilkaset osób dziennie.
- realizacja zadania nastąpiła w czasie, gdy kumulowały się wszystkie zadania GOPS, m.in. realizacja: dodatków osłonowych, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, postępowań z dłużnikami alimentacyjnymi, świadczeń opiekuńczych, zasiłków dla opiekuna, zasiłków pielęgnacyjnych, specjalnych zasiłków opiekuńczych, stypendiów materialnych o charakterze socjalnym, dożywiania dzieci w szkołach; ponadto obsługa i realizacja świadczeń dla uchodźców z Ukrainy.
- podczas realizacji zadania występowały częste problemy techniczne, m. in. związane z brakiem Internetu i, co się z tym wiąże, brakiem dostępności do systemu oraz brakiem dostępu do CEEB;
- z uwagi na powyższe okoliczności, z przyczyn niezawinionych i niezależnych od GOPS, nie było możliwe zrealizowanie zadania jakim było rozstrzygnięcie merytoryczne dotyczące dodatku węglowego w terminie określonym ustawą o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 1527-1532, 1943-1944, 2030-2032)

NIK dostrzega trudności związane z koniecznością rozpatrzenia dużej liczby wniosków, w krótkim okresie czasu, przy jednoczesnej realizacji wielu innych zadań GOPS. Zaistniałe trudności nie mogą jednakże stanowić uzasadnienia dla dogodnej, lecz błędnej interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Z treści art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym (przepisy materialne) wynika wprost, iż dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Natomiast do prowadzonych postępowań w sprawie przyznania dodatku mają zastosowanie przepisy art. 35 § 3 ustawy KPA (przepisy proceduralne).

OCENA CZĄSTKOWA

Kierownik podjął działania organizacyjne mające na celu realizację zadania wypłaty dodatku węglowego, jednak niewystarczające czego skutkiem było wystąpienie nieprawidłowości polegającej na przyznaniu w trzech przypadkach (z badanych 30 takich spraw) dodatku węglowego osobie z tego samego adresu, której wniosek wpłynął tego samego dnia później. Zapewniono możliwość złożenia 6993 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, również za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Na podstawie badania 30 spraw pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, z wyjątkiem ww. trzech przypadków, świadczenia z tego

tytułu zostały wypłacone osobom uprawnionym. Badanie 40 wniosków potwierdziło ich prawidłową weryfikację. W przypadku odmowy przyznania dodatku węglowego wydawano decyzje administracyjne zgodnie z art. 2 ust. 16 o dodatku węglowym.

Wskutek błędnej interpretacji przepisów, jak też spiętrzenia obowiązków, w tym związanych z rozpatrzeniem blisko siedmiu tysięcy przedmiotowych wniosków, w większości były one rozpatrzone przez GOPS nieterminowo, tj. niezgodnie z art. 35 § 1-3 KPA.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Ocena procesu przyznawania dodatku węglowego.

2.1. W okresie objętym kontrolą GOPS wystąpił do Wojewody za pośrednictwem programu Tabelaris z czterema wnioskami o środki na wypłaty dodatku węglowego (zapotrzebowaniami) na łączną kwotę 26.117,7 tys. zł, z tego wnioskiem z:

- 02.09.2022 r. – o kwotę 6 120,0 tys. zł,
- 07.10.2022 r. – o kwotę 6 120,0 tys. zł,
- 09.11.2022 r. – o kwotę 6 120,0 tys. zł,
- 06.12.2022 r. – o kwotę 7 757,1 tys. zł.

Środki na realizację wypłat dodatku węglowego w łącznej kwocie 15 831,2 tys. zł zostały przekazane GOPS w następujących sześciu miesięcznych ratach:

- 29.09.2022 r. – 3 121,2 tys. zł,
- 27.10.2022 r. – 3 000,0 tys. zł,
- 30.11.2022 r. – 3 250,0 tys. zł,
- 22.12.2022 r. – 3 419,6 tys. zł,
- 13.01.2023 r. – 1 040,4 tys. zł,
- 23.02.2023 r. – 2 000,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2054-2085)

2.2. W okresie objętym kontrolą na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego, wydatkowano łącznie 15 424,6 tys., z czego:

1) na wypłatę samych świadczeń:

- w 2022 r. – 12 537,0 tys. zł,
- w 2023 r. – 2 592,0 tys. zł,

2) z tytułu kosztów wypłacania odbiorcom dodatku węglowego w wysokości 2% łącznej dotacji wypłaconych gminie²⁰:

- w 2022 r. – 250,7 tys. zł
- w 2023 r. – 44,8 tys. zł

Wydatki z tytułu wypłaty dodatku węglowego zaewidencjonowano w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdziale 85395 – Pozostała działalność w § 311 – Świadczenia społeczne.

(akta kontroli str. 1406-1410, 2086-2087)

2.3. W GOPS do dnia 28 lutego 2023 r. wypłacono wszystkie należne świadczenia²¹, tj. 5043²² dodatków węglowych po 3,0 tys. zł na łączną kwotę 15 129,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 2042-2051)

²⁰ Art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym.

²¹ Jako „należne świadczenia”, należy rozumieć wszystkie pozytywnie rozpatrzone wnioski oraz decyzje administracyjne przyznające prawo do wypłaty dodatku węglowego.

²² W 2022 r. wypłacono 4179 świadczeń na kwotę 12.537,0 tys. zł oraz w 2023 r. – 864 świadczenia na 2.592,0 tys. zł.

2.4. Badanie terminowości 70 wypłat dodatku węglowego wykazało, że 51% wypłat zostało zrealizowanych po upływie terminu wynikającego z przepisu art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, tj. wypłaty nastąpiły po upływie dwóch miesięcy od złożenia wniosku o jego wypłatę.

Badanie terminowości wypłat przeprowadzono na próbach:

- 30 wniosków zbadanych w obszarze 1 – próba kwestionariuszowa, która wykazała, że w 19 przypadkach wypłata dodatku węglowego nastąpiła po terminie,
- 20 wypłat, które zostały zrealizowane w styczniu 2023 r. – trzy wypłaty zostały zrealizowane po upływie ww. terminu oraz
- 20 wniosków złożonych przed 30 października 2022 r. innych niż wybranych w powyższej próbie – 14 wypłat zostało zrealizowanych po terminie.

(akta kontroli str. 990-1405)

2.5. GOPS wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych za rok 2022 i 2023. Rozliczenie środków otrzymanych w 2022 r. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację wypłat dodatku węglowego przedłożone zostało Wojewodzie Pomorskiemu 13 stycznia 2023 r. i 28 lutego 2023 r., tj. w terminie wynikającym z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym. Sprawozdania:

1) zawierały wyodrębnienie liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, tj.:

- 13 stycznia 2022 r. – 4519 wypłaconych dodatków w łącznej kwocie 13 557,0 tys. zł;
- 28 lutego 2023 r. – łącznie 5043 wypłacone dodatki węglowe w łącznej kwocie 15 129,0 tys. zł;

2) wynikały z prowadzonej ewidencji wypłaty świadczeń oraz zapisów na stronie Ma konta 130 dla działu 853, rozdziału 83295, § 311 dla dodatku węglowego.

Zwrot niewykorzystanych przez GOPS środków (w wysokości 406,6 tys. zł²³) nastąpił w terminie wskazanym przez Wojewodę Pomorskiego²⁴, tj. do 28.02.2023 r. (3,1 tys. zł – 31.12.2022 r. i 403,6 tys. zł – 28.02.2023 r.).

(akta kontroli str. 2042-2085)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Badanie terminowości realizacji wypłat wykazało, że z próby 70 wniosków, 36 zostało wypłaconych po upływie terminu wynikającego z przepisu art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, tj. wypłaty nastąpiły po upływie dwóch miesięcy od złożenia wniosku o jego wypłatę.

(akta kontroli str. 990-1405, 1945-1948, 2026-2029)

Kierownik wyjaśnił wprawdzie, że wypłaty były realizowane niezwłocznie po otrzymaniu środków przez jednostkę, pochodzących z budżetu Wojewody Pomorskiego, a GOPS nie miał wpływu na termin otrzymania tych środków, jednak w ocenie NIK, nie uzasadnia to przekroczenia określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym dwumiesięcznego terminu na wypłatę – od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę.

(akta kontroli str. 2030-2040)

OCENA CZĄSTKOWA

W GOPS systematycznie wnioskowano o środki na wypłatę dodatku węglowego. Pomimo dużej ilości wniosków (5043 wnioski rozpatrzone pozytywnie) oraz nagłego obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami wypłacono wszystkie należne

²³ 15 831,2 tys. zł minus 15 424,6 tys. zł (wydatki na realizację zadania).

²⁴ Pismo nr FB-I.3145.6.2.2023.JCH z 17.01.2023 r.

świadczenia. Rzetelnie i terminowo przedstawiono Wojewodzie rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego otrzymanych w latach 2022-2023. Stwierdzono natomiast, że w 36 przypadkach (51% badanych) wypłata dodatku węglowego nastąpiła po upływie ustawowego terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

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 GOPS 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

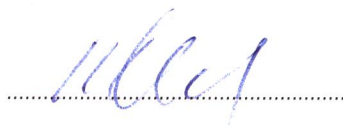
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie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

Gdańsk, marca 2023 r.

Kontrolerzy
Agnieszka Andraszak
Specjalista kontroli państwowej



Rafał Malcharek
Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p. o. Wicedyrektor

2 up.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Ewa Duszka



LGD.411.001.02.2023

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 GMINNY OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ W KARTUZACH.

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

