



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.001.03.2023

Pan
Wojciech Kankowski
Burmistrz Gminy Żukowo
Urząd Gminy w Żukowie
ul. Gdańska 52
83-330 Żukowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Żukowie, ul. Gdańska 52, 83-330 Żukowo (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kankowski, Burmistrz Gminy Żukowo, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”)
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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Renata Jabłonowska, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/21/2023 z 16 stycznia 2023 r. Beata Smyk, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/10/2023 z 9 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-12)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz podjął skuteczne działania organizacyjne mające na celu realizację zadania wypłaty dodatku węglowego. Zapewnił w Urzędzie możliwość złożenia 4881³ wniosków o wypłatę dodatku węglowego (dalej: „wnioski”), zarówno osobiście jak również za pośrednictwem operatora pocztowego i środków komunikacji elektronicznej. Na podstawie badania 30 spraw pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, że świadczenia z tego tytułu zostały wypłacone osobom uprawnionym i wnioski zostały zweryfikowane z deklaracjami złożonymi do bazy CEEB⁴. Badanie 40 wniosków potwierdziło ich rzetelną i prawidłową weryfikację. Odmowy przyznania dodatku węglowego wydawano w formie decyzji zgodnie z art. 2 ust 16 na podstawie przepisów ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁵.

W Gminie Żukowo (dalej: „Gmina”) systematycznie wnioskowano o środki na wypłatę dodatku węglowego. Pomimo dużej liczby wniosków (4881) oraz nagłego obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami⁶ wypłacono wszystkie należne świadczenia⁷. Rzetelnie i terminowo przedstawiono Wojewodzie Pomorskiemu (dalej: „Wojewoda”) rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego otrzymanych w 2022 r.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły:

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 W tej liczbie ujęto decyzję z 21 listopada 2022 r. wydaną na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym.

⁴ Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków.

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

⁶ Jak m.in. weryfikacja wniosków na dodatek węglowy, dodatków na inne źródła niż węgiel, dodatku elektrycznego.

⁷ Na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków oraz decyzji administracyjnych przyznających prawo do wypłaty dodatku węglowego.

- załatwienia 36 spraw z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym,
- jednostkowych tj. 10 przypadków wypłaty dodatków węglowych po ustawowym terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Opóźnienia wyniosły: w dziewięciu wnioskach od jednego do pięciu dni, a w jednym – dziewięć dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

1.1. Wypłata dodatku węglowego (dalej: „dodatek” lub „świadczenie”) realizowana była przez Urząd na podstawie przepisów ustawy o dodatku węglowym.

Zgodnie z art. 2 ust. 13 ww. ustawy Urząd zapewnił mieszkańcom Gminy możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego w formie pisemnej osobiście w siedzibie Urzędu, za pośrednictwem operatora pocztowego oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁰. Warunkiem przyjęcia wniosków składanych elektronicznie był zgodnie z art. 2 ust. 14 wymóg opatrzenia ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym, uwierzytelnienia z wykorzystaniem profilu zaufanego lub podpisem osobistym.

Sekretarz Gminy wyjaśniła jak prowadzono weryfikację wniosków składanych w formie elektronicznej: każde pismo wpływające do Urzędu poprzez platformę e-PUAP było weryfikowane automatycznie przez program SIDAS EZD 3.70.9. Równocześnie weryfikacja podpisu elektronicznego odbywała się za pomocą programu ProCentrum SmartSign lub Szafrir 2.0 Niniejsze czynności były wykonywane przez pracowników Biura Obsługi Klienta.

(akta kontroli str. 21-114)

1.2. W okresie od 17 sierpnia do 31 grudnia 2022 r. do Urzędu wpłynęło 4881¹¹ wniosków o wypłatę dodatku węglowego (dalej: „wnioski”), w tym 4879 w terminie przewidzianym w art. 2 ust 9 ustawy o dodatku węglowym, a dwa w grudniu 2022 r. tj. po upływie tego terminu.

(akta kontroli str. 13-20, 155-171, 152-153)

1.3. W okresie objętym kontrolą, rozpatrzono łącznie 3992 wnioski, z tego do 31 grudnia 2022 r. rozpatrzono 3908¹² i 84 w styczniu 2023 r. W miesiącach od sierpnia do grudnia 2022 r. pozytywnie rozpatrzono 3864 wnioski, w styczniu 2023 – 45. O przyznaniu świadczenia wnioskodawcy byli informowani w formie pisemnej, m.in. za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres wskazany we wniosku lub po przeprowadzeniu postępowania wydawano decyzję o przyznaniu

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm. dalej: „KPA”.

⁹ 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.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

¹¹ W sierpniu wpłynęło 2736 wniosków, we wrześniu 1190 wniosków, w październiku 370 wniosków, w listopadzie 583 wnioski i w grudniu 2 wnioski.

¹² We wrześniu rozpatrzono 196 wniosków, w październiku 2167 wniosków, w listopadzie 875 wniosków, w grudniu 670 wniosków (w tej liczbie ujęto decyzję z 21 listopada 2022 r. wydaną na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym), w styczniu 2023 r. rozpatrzono 84 wnioski.

świadczenia¹³. W badanym okresie wydano 82 decyzje o odmowie przyznania dodatku węglowego oraz jedną o uchyleniu przyznanego i wypłaconego świadczenia¹⁴. W 2022 r. przeprowadzono 44 postępowania, zakończone wydaniem decyzji odmownej oraz jedno zakończone uchyleniem przyznanego dodatku, w styczniu 2023 r. wydano 39 decyzji odmownych.

(akta kontroli str. 13-20, 155-171, 258-294)

1.4. W okresie objętym kontrolą pozostawiono bez rozpatrzenia 889 wniosków, z czego:

- 639 złożonych do 30 listopada 2022 r. z przyczyn przewidzianych w ustawie,
- dwa złożone po terminie,
- 248 z innych przyczyn.

Kierownik Referatu Środowiska i Rolnictwa wyjaśniła (dalej: „Kierownika Referatu”), że przyczyną nierozpatrzenia 248 wniosków było wycofanie ich przez wnioskodawców. Wśród najczęściej wymienianych powodów wycofania wniosku, które podawano w pismach kierowanych do Urzędu, wymieniano: korzystanie z innego głównego źródła ogrzewania niż piec węglowy, zamieszkiwanie pod jednym adresem w jednym lokalu kilku gospodarstw domowych ze sobą spokrewnionych lub niezamieszkiwanie pod adresem wskazanym we wniosku.

W 2022 r. wydano jedną decyzję o przyznaniu dodatku węglowego z urzędu, na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym oraz 226 decyzji na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy. Ponadto Burmistrz wydał w jednym przypadku decyzję o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego, który został zwrócony.

(akta kontroli str. 13-20, 115-134, 140-147, 155, 258-294)

1.5. Badanie 10¹⁵ spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, objęło łącznie 20 wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Badanie wykazało że:

- we wszystkich przypadkach weryfikowano deklarowane źródło ciepła z deklaracją złożoną w bazie CEEB;
- w pięciu przypadkach spełniono kryteria otrzymania świadczenia, przyznano je na pierwszy złożony wniosek, drugi pozostawiony został bez rozpatrzenia;
- w dwóch przypadkach wnioski były kolejnymi złożonymi na ten sam adres i zostały one pozostawione bez rozpatrzenia, kolejne złożone wnioski zostały rozpatrzone i w jednym przypadku Burmistrz wydał decyzję o przyznaniu świadczenia, w drugim o odmowie ze względu na niespełnianie warunków samodzielnego lokalu;
- w jednym przypadku na pierwszy wniosek wydano decyzję odmowną dla osoby, która nie spełniła kryterium przyznania świadczenia, drugi pozostawiony został bez rozpatrzenia;
- w dwóch przypadkach w bazie CEEB jako źródło ogrzewania wpisano kocioł gazowy, z czego jeden wnioskodawca nie zastosował się do wezwania do uzupełnienia braków, następnie wnioskodawcy zwrócili się o wycofanie wniosków.

Badanie 10¹⁶ spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania objęło łącznie 34 złożone wnioski. Z badania wniosków wynikało, że:

¹³ W okresie objętym kontrolą wydano 226 decyzji o przyznaniu dodatku węglowego.

¹⁴ 25 listopada 2022 r. równowartość wypłaconego dodatku została zwrócona na rachunek urzędu.

¹⁵ 10 spraw spośród 557 wniosków dla których jedna osoba złożyła więcej niż jeden wniosek.

¹⁶ 10 spraw spośród 1753 wniosków dla których na jeden adres złożono więcej niż jeden wniosek.

- we wszystkich przypadkach weryfikowano deklarowane źródło ciepła z deklaracją złożoną w bazie CEEB, (w jednej sprawie źródło ciepła nie zostało zgłoszone);
- w pięciu przypadkach dokonano dodatkowej weryfikacji w postaci wywiadu środowiskowego (dotyczyło siedmiu wniosków),
- w dziewięciu przypadkach przyznano świadczenie na pierwszy wniosek złożony na ten sam adres lub na jedno gospodarstwo, w jednym wydano decyzję o odmowie przyznania świadczenia,
- 16 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia jako kolejne złożone na ten sam adres,
- wydano siedem decyzji o przyznaniu dodatku dla osób spełniających kryteria jego otrzymania,
- wydano dwie decyzje odmowne dla osób niespełniających kryteriów jego otrzymania.

Badanie 10¹⁷ spraw w których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, objęło łącznie 10 wniosków. Z badania wynikało, że:

- w sześciu przypadkach we wnioskach o wypłatę dodatku węglowego wpisano inny adres niż adres deklaracji CEEB, wynikało to w trzech przypadkach z administracyjnej zmiany nazw ulic, a w trzech z pomyłek wnioskodawców,
- w dwóch przypadkach wnioskodawcy złożyli deklaracje do bazy CEEB razem z wnioskiem o wypłatę dodatku węglowego,
- w dwóch przypadkach nie złożono deklaracji do bazy CEEB,
- po weryfikacji przyznano pięć świadczeń, w trzech przypadkach wnioskodawcy sami zwrócili się o wycofanie wniosków, dwa wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia jako kolejne złożone na ten sam adres.

Z badania jednej decyzji wydanej w trybie w art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym, wynikało, że w celu weryfikacji zasadności przyznania wniosku:

- przeprowadzono rozmowę telefoniczną, z której sporządzono notatkę służbową,
- przeprowadzono wywiad środowiskowy, z którego sporządzono notatkę służbową,
- zweryfikowano źródło ciepła z bazą CEEB,
- sprawdzono informacje z deklaracją o wysokości opłat za gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na podstawie sporządzonych dokumentów przedstawiających stan faktyczny 5 stycznia 2023 r. Burmistrz wydał decyzję w sprawie przyznania świadczenia.

(akta kontroli str. 135-139, 148-151, 154, 172-173, 716-724)

Badanie prawidłowości rozpatrywania 40¹⁸ (z 4881) wniosków wykazało, że:

- rozpatrzono je w terminach do miesiąca - w czterech przypadkach oraz od 42 do 60 dni - w 36 przypadkach (co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- w każdej sprawie wniosek został zweryfikowany pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB oraz udokumentowano fakt przeprowadzenia ww. weryfikacji, m.in. poprzez adnotacje na wniosku lub odpowiednie wydruki. Ponadto przeprowadzano m.in.:

¹⁷ 10 spraw spośród 190 wniosków dla których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, wg. stanu na dzień 13 stycznia 2023 r.

¹⁸ Wylosowanych 30 z 3657 wypłaconych dodatków węglowych w 2022 r., 10 wniosków dobranych celowo, w których do pięciu wydano decyzje odmowne a pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania.

- weryfikację z informacjami wynikającymi z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w każdej sprawie),
 - weryfikację z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców (dwa przypadki),
 - wywiad środowiskowy (trzy przypadki),
 - weryfikację z informacjami z rejestru gruntów (jeden przypadek),
 - weryfikację informacji z systemu informacji przestrzennej Gminy (jeden przypadek),
 - weryfikację zużycia wody (dwa przypadki),
- c) w każdym z wniosków w których przyznano dodatek węglowy (30):
- wypłacono świadczenia w pełnej wysokości (tj. po 3,0 tys. zł),
 - przesłano wnioskodawcy informację o przyznaniu dodatku węglowego na wskazany adres poczty elektronicznej lub przygotowano pisemną informację,
- d) odmowy przyznania dodatku węglowego w każdej z badanych spraw (pięciu) wydano w formie decyzji zgodnie z art. 2 ust 16 ustawy o dodatku węglowym,
- e) w pięciu przypadkach pozostawiono wnioski bez rozpoznania z uwagi na wymóg ustawowy – dotyczyło to sytuacji, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, a dodatek wypłacany był wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy (zgodnie z art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym).

(akta kontroli str. 501-715)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

36 spraw (z badanych 40) załatwiono z przekroczeniem jednomiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 KPA w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym. 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. Sprawy te załatwiono (poprzez wydanie informacji o przyznaniu dodatku węglowego, decyzje o odmowie przyznania dodatku) w terminach od 42 do 60 dni od daty wpływu wniosku a w 32¹⁹ organ nie powiadomił strony o niezakończonym w terminie, w trybie przepisu art. 36 § 1 lub § 2 KPA.

(akta kontroli str. 504-715)

Burmistrz oraz Kierownik Referatu wyjaśnili, m.in. że:

- pierwsze wnioski o wypłatę dodatku węglowego do tut. urzędu zaczęły wpływać 17 sierpnia 2022 r., przez 11 dni roboczych w sierpniu 2022 r. przyjęto 2736 wniosków, kolejno we wrześniu - 1190, w październiku - 370, w listopadzie 583 i w grudniu dwa. Był to lawinowy wpływ wniosków a Referat Środowiska i Rolnictwa (dalej: „Referat”) został wyznaczony do prowadzenia spraw związanych z przyjmowaniem i weryfikacją wniosków o: dodatek węglowy, dodatek do innych źródeł ogrzewania oraz dodatek elektryczny. Pracownicy zajmujący się dodatkiem węglowym posiadają swoje zakresy czynności i zadania związane z w/w dodatkami były i nadal są zadaniami

¹⁹ W czterech sprawach (z 36), dla których wydano decyzje odmowne, wysłano zawiadomienia o przedłużeniu postępowania, tj. w sprawach o nr ŚR.824.260.2022 - zawiadomienie z 10 października 2022 r., nr ŚR.824.2596.2022 - z 3 listopada 2022 r., nr ŚR.824.2671.2022 - z 2 listopada 2022 r., nr ŚR.824.4642.2022 - z 22 grudnia 2022 r.

dotatkowymi dla pracowników. Wspomnieli, że w tym samym okresie od 20 września 2022 r. weszła w życie nowa ustawa, która wprowadziła dofinansowanie na inne niż węglowe źródła ogrzewania. Wnioski można było składać również do 30 listopada 2022 r. W danym okresie wpłynęło 1819 wniosków na inne źródła niż węgiel, które również przyjmowali i weryfikowali ci sami pracownicy, co zajmowali się dodatkiem węglowym. Natomiast od grudnia 2022 r. były już przyjmowane i weryfikowane wnioski o dodatek elektryczny (255),

- w Referacie zadaniami dodatkowymi związanymi z dodatkami²⁰ zajmowało się siedem osób. Osoby te przyjmowały wnioskodawców,²¹ udzielały wskazówek i pomocy przy wypełnianiu wniosków i na bieżąco je weryfikowały pod względem wypełnienia i udzielali informacji telefonicznych,
- ustawodawca w art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym ustanowił obowiązkową weryfikację wniosków w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków (CEEB). Wyjaśnili, że obowiązek składania deklaracji dotyczących źródeł ciepła i źródeł spalania paliw był dla starych źródeł do 30 czerwca 2022 r., natomiast ustawa o wspieraniu termomodernizacji i remontów²² określa 6 miesięczny termin od dnia otrzymania deklaracji w postaci papierowej do wprowadzenia tych deklaracji do CEEB przez pracowników urzędu. W ostatnich dniach czerwca do tuł. urzędu wpływały tysiące tych deklaracji i aby zweryfikować złożone wnioski o dodatek węglowy w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła do CEEB w pierwszej kolejności należało wszystkie złożone deklaracje wpisać do bazy CEEB, pomimo ustalenia 6 - miesięcznego terminu, ponieważ weryfikacja ręczna poprzez wertowanie ręczne tysięcy papierowych deklaracji była wręcz niemożliwa,
- prace ostatecznego zatwierdzenia i przekazania listy do wypłaty musiały być poprzedzone zakupieniem odpowiedniego programu (co również wymagało zachowania procedur ustawy zamówień publicznych) oraz wprowadzenia do tego programu wszystkich wniosków o wypłatę dodatku węglowego oraz innych źródeł. W przypadkach, gdy w skład gospodarstwa domowego wchodziło więcej osób, wprowadzano dane wszystkich osób wraz z nr PESEL. Wszystkie te czynności były bardzo czasochłonne. Pracownicy, którym przydzielono dodatkowe zadania związane z dodatkiem węglowym w okresie od września do grudnia 2022 r. pracowali w godzinach nadliczbowych oraz w soboty, aby rzetelnie i w sposób prawidłowy wywiązać się z nałożonych obowiązków,
- ustawa o dodatku węglowym nie określa terminu przeprowadzenia weryfikacji, natomiast w art. 2 ust. 11 określa termin wypłaty dodatku węglowego („Dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę”). W żaden sposób nie można tej czynności dzielić na dwa etapy i określać dwóch różnych terminów,
- odnośnie art. 35 §1 KPA wyjaśnili, że sądy stoją na stanowisku, że „niezwłocznie” nie oznacza „natychmiast”. Ma to być termin realny, możliwie

²⁰ Węglowy, inne źródła i elektryczny.

²¹ Były dni, że kolejka mieszkańców chętnych do złożenia wniosku liczyła kilkaset osób.

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438, ze zm.).

najszybszy. Czas owej "niezwłoczności" nie może być utożsamiony np. z terminem czternastodniowym, ale powinien być ustalany każdorazowo, w zależności od okoliczności sprawy. Wyjaśnili, że wszystkie wnioski zostały załatwione bez zbędnej zwłoki, przy wykorzystaniu wszystkich możliwych realnych sił pracowników, nawet w dniach wolnych od pracy i w wymiarze nadgodzinowym,

- zgodnie z ustawą o dodatku węglowym, wnioskodawcy składali wniosek o wypłatę dodatku węglowego, czyli załatwienie sprawy następuje w chwili wypłaty dodatku węglowego, a nie dokonania weryfikacji. Wyjaśnili, że ustawodawca, określił termin na dokonanie i załatwienie sprawy czyli na wypłatę dodatku węglowego w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. W związku z powyższym, nie ma tu zastosowania przepis wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 670-678, 692-693, 708-715)

NIK dostrzega trudności związane z koniecznością obsługi wielu wnioskodawców w krótkim czasie przez jednostkę. Powyższe mogłoby uzasadniać potrzebę czasowej zmiany organizacji urzędu, w tym podjęcia prób zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników.

NIK zauważa jednak, że ustawa o dodatku węglowym rozróżnia weryfikację wniosku o dodatek węglowy wskazując w art. 2 ust. 15 i 15a ustawy jej zakres. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy KPA. Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 KPA organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, 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.

Ustawodawca dodatkowo określił termin na wypłatę świadczenia – do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym w brzmieniu obowiązującym od 21 grudnia 2022 r.).

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz podjął skuteczne działania organizacyjne mające na celu realizację zadania wypłaty dodatku węglowego. Do 31 stycznia 2023 r. zweryfikowano i wydano rozstrzygnięcia dla 3992²³ złożonych wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Na podstawie badania 30 spraw pod kątem poprawności weryfikacji wniosków stwierdzono, że wszystkie świadczenia z tego tytułu zostały wypłacone osobom uprawnionym a wnioski te zweryfikowano z deklaracjami złożonymi do bazy CEEB. Badanie 40 wniosków potwierdziło ich rzetelną i prawidłową weryfikację. W przypadku odmowy przyznania dodatku węglowego wydawano decyzje zgodnie z art. 2 ust 16 ustawy o dodatku węglowym. Stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na niezakończonym 36 spraw w terminie jednego miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 KPA w związku z art. 3 ust 3 ustawy o dodatku węglowym. W związku z dużą liczbą wniosków oraz dużego obciążenia pracowników innymi zadaniami, sprawy załatwiono w terminach od 42 do 60 dni.

²³ W tej liczbie ujęto decyzję z 21 listopada 2022 r. wydaną na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym.

2. Proces wypłaty dodatku węglowego.

2.1. Burmistrz wystąpił w 2022 r. do Wojewody z sześcioma wnioskami o środki na wypłatę dodatku węglowego w łącznej wysokości 51 165,0 tys. zł, tj.:

- 1) wnioskiem z 18 sierpnia na kwotę 18 360,0 tys. zł,
- 2) wnioskiem z 31 sierpnia na kwotę 18 360,0 tys. zł,
- 3) wnioskiem z 7 października na kwotę 3 060,0 tys. zł,
- 4) wnioskiem z 9 listopada na kwotę 3 060,0 tys. zł,
- 5) wnioskiem z 21 listopada na kwotę 5 265,0 tys. zł,
- 6) wnioskiem z 6 grudnia na kwotę 3 060,0 tys. zł.

Gmina w latach 2022-2023 otrzymała środki na wypłatę dodatku węglowego w wysokości 12 261,4 tys. zł w sześciu transzach tj.:

- 22 września 2022 r. na 9 363,6 tys. zł,
- 25 listopada 2022 r. na 292,0 tys. zł,
- 12 grudnia 2022 r. na 437,0 tys. zł,
- 19 grudnia 2022 r. na 1 113,1 tys. zł,
- 23 grudnia 2022 r. na 1 040,4 tys. zł,
- 30 grudnia 2022 r. na 15,3 tys. zł.

W 2023 r. nie występowało o środki na wypłatę dodatku węglowego. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że w Gminie były wystarczające środki do wypłaty dodatku węglowego. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym „wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego, otrzymanych w 2022 r. do dnia 15 stycznia 2023 r.” Ponadto wyjaśnił, że Wojewoda²⁴ poinformował, że wypłaty środków na realizację dodatku węglowego z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, otrzymane przez gminy w 2022 r. mogą być realizowane do 13 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 111, 174-177, 232-257)

2.2. W 2022 r. w Gminie na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego wydatkowano 11 190,4 tys. zł, w tym:

- 10 971,0 tys. zł na wypłatę 3657 świadczeń,
- 219,4 tys. zł na obsługę administracyjną. Wydatki te przeznaczono na wynagrodzenia tj.:
 - a) za nadgodziny w wysokości 193,3 tys. zł - Dział 750²⁵, rozdział 75023²⁶, § 401²⁷,
 - b) na składki ZUS w wysokości 23,2 tys. zł - Dział 750, rozdział 75023, § 411²⁸,
 - c) na Fundusz Pracy w wysokości 2,7 tys. zł - Dział 750, rozdział 75023, § 412²⁹,
 - d) na składki PPK w wysokości 0,2 tys. zł - Dział 750, rozdział 75023, § 471³⁰ oraz Dział 900³¹, rozdział 90002³², § 471³³.

²⁴ Pismem nr FB-I.3145.24.28.2022.SM z 29 grudnia 2022 r.

²⁵ Dział 750 - Administracja publiczna.

²⁶ Rozdział 75023 - Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu).

²⁷ § 401 - Wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

²⁸ § 411 - Wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

²⁹ § 412 - Wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

³⁰ § 471 - Wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

³¹ Dział 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

³² Rozdział 90002 - Gospodarka odpadami komunalnymi.

³³ § 471 - Wynagrodzenia i składki od nich naliczane.

W 2023 r. w Gminie na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego wydatkowano 771,1 tys. zł, w tym:

- 756,0 tys. zł na wypłatę 252 świadczeń,
- 15,1 tys. zł na obsługę administracyjną, przeznaczono na wynagrodzenia za nadgodziny - Dział 750, rozdział 75023, § 401.

Otrzymane środki wydatkowano na obsługę świadczeń. Przy ustaleniu wysokości środków na realizację wypłat dodatku węglowego uwzględniono koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie (zgodnie z art. 5 ust 2 ustawy o dodatku węglowym).

(akta kontroli str. 111, 174-177, 232-234, 258-343)

2.3. W Urzędzie do 13 stycznia 2023 r. wypłacono wszystkie należne świadczenia, tj. 3909³⁴ dodatków węglowych po 3,0 tys. zł na łączną kwotę 11 727,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 174-233, 258-314)

2.4 Badanie terminowości 70³⁵ (z 3909 tj. 1,79 %) wypłat dodatku węglowego wykazało, że środki wypłacono:

- a) w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę – w 56 przypadkach,
- b) z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu na wypłatę – w 14 przypadkach, w tym:
 - w przypadku trzech³⁶ wniosków powodem był brak wystarczających środków z Funduszu przeciwdziałania COVID-19 przekazanych na wypłatę dodatków węglowych. Z wyjaśnień Burmistrza oraz Pani Skarbnik wynika, że na wniosek z 21 listopada 2022 r. o 5.265,0 tys. zł Gmina otrzymała 25 listopada 2022 r. 292,0 tys. zł a na wniosek z 6 grudnia 2022 r. o 3.060,0 tys. zł – otrzymała 12 grudnia 2022 r. 437,0 tys. zł. Kwoty te były niewystarczające na realizację wypłat do wszystkich pozytywnie rozpatrzonych wniosków,
 - w przypadku jednego³⁷ wniosku przyczyną był błąd programu do obsługi dodatku węglowego. Burmistrz oraz Pani Skarbnik wyjaśnili, że wniosek zatwierdzono 7 listopada 2022 r., natomiast program „nie zaciągnął go” na listę wypłat. Po ręcznym porównaniu listy wypłat i wykazu zatwierdzonych wniosków do wypłaty wychwycono ten wniosek i został on ręcznie dodany do listy wypłat z 10 listopada 2022r.,
 - w 10 przypadkach z przyczyn leżących po stronie Urzędu (co opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 344-494)

2.5 Burmistrz 13 stycznia 2023 r. przedstawił Wojewodzie rozliczenie środków otrzymanych w 2022 r. na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem 3909 wypłaconych dodatków węglowych na kwotę 11 727,0 tys. zł (zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym). Niewykorzystane środki w wysokości 299,8 tys. zł zwrócono 13 stycznia 2023 r. na rachunek bankowy Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

³⁴ W 2022 r. wypłacono 3657 świadczeń na kwotę 10 971,0 tys. zł oraz w 2023 r. – 252 świadczenia na 756, 0 tys. zł.

³⁵ 30 wniosków losowo wybranych, 20 wniosków złożonych przed 30 października 2022 r. oraz 20 wypłat zrealizowanych w styczniu 2023 r.

³⁶ ŚR.824.3636.2022, ŚR.824.3916.2022, ŚR.824.3996.2022.

³⁷ ŚR.824.3197.2022.

Dane wykazane w ww. sprawozdaniu były zgodne z zapisami na stronie ma konta 130 dla działu 853, rozdziału 83295, § 311 dla dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 258-307, 495-500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie wypłacono 10 dodatków węglowych (z 70 badanych) po terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. W myśl tego przepisu dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Opóźnienia wyniosły:

- od jednego do pięciu dni – w dziewięciu wnioskach³⁸,
- dziewięć dni – w jednym wniosku³⁹.

(akta kontroli str. 345-472)

Burmistrz i Pani Skarbnik wyjaśnili, że przyczynami były:

- w przypadku dziewięciu⁴⁰ wniosków ograniczona liczba pracowników do weryfikacji bardzo dużej liczby wniosków. Ponadto listy wypłat dodatku węglowego (dalej: „listy wypłat”) sporządzano raz w tygodniu ze względu na długi czas ich generowania a wypłata środków była w najbliższym terminie po zatwierdzeniu list wypłat,
- w przypadku jednego⁴¹ wniosku lista wypłat, którą generowano jeden raz w tygodniu ze względu na długi czas generowania. Powodowało to zablokowanie programu i uniemożliwiało pracę nad zatwierdzaniem innych wniosków. Ponadto termin dwóch miesięcy od złożenia wniosku o wypłatę przypadał na 1 listopada 2022 r. tj. dzień wolny od pracy⁴². Ze względu na generowanie 1 raz w tygodniu listy wypłat, płatność była w najbliższym terminie.

(akta kontroli str. 473-494)

W ocenie NIK termin wypłaty 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

W Gminie systematycznie wnioskowano o środki na wypłatę dodatku węglowego. Pomimo dużej liczby wniosków (4881) oraz nagłego obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami⁴³ wypłacono wszystkie należne świadczenia⁴⁴. Rzetelnie i terminowo przedstawiono Wojewodzie rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego otrzymanych w 2022 r. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła jednostkowych tj. 10 przypadków wypłaty dodatków węglowych po ustawowym terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

³⁸ ŚR.824.3407.2022, ŚR.824.3260.2022, ŚR.824.3151.2022, ŚR.824.2536.2022, ŚR.824.3711.2022, ŚR.824.4347.2022, ŚR.824.3267.2022, ŚR.824.3908.2022, ŚR.824.4418.2022.

³⁹ ŚR.824.1133.2022..

⁴⁰ ŚR.824.3407.2022, ŚR.824.3260.2022, ŚR.824.3151.2022, ŚR.824.3711.2022, ŚR.824.4347.2022, ŚR.824.3267.2022, ŚR.824.1133.2022, ŚR.824.3908.2022, ŚR.824.4418.2022.

⁴¹ ŚR.824.2536.2022.

⁴² 1 listopada 2022 r. (wtorek), płatności dokonano 3 listopada 2022 r. (czwartek).

⁴³ Jak m.in. weryfikacja wniosków na dodatek węglowy, dodatków na inne źródła niż węgiel, dodatku elektrycznego.

⁴⁴ Wszystkie pozytywnie rozpatrzone wnioski oraz decyzje administracyjna przyznające prawo do wypłaty 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 Gminie 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, dnia 17 marca 2023 r.

Kontrolerzy

Renata Jabłonowska

starszy inspektor kontroli państwowej

Renata Jabłonowska
.....
podpis

Beata Smyk

starszy inspektor kontroli państwowej

Beata Smyk
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

p.o. Wicedyrektor

2 up. *Beata Smyk*
.....
Wicedyrektor DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Beata Smyk
.....
podpis

Gdańsk, dnia 13.03.2023 r.

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Ewę Duskę - p.o. wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli D/23/501 – „Realizacja wypłat dodatku węglowego” , przeprowadzonej w URZĄD GMINY W ŻUKOWIE.

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

