



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.01.2023

Pan
Marian Błachut
Burmistrz Czechowic-Dziedzic
Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach
Plac Jana Pawła II 1
43-502 Czechowice-Dziedzice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 Realizacja wypłat dodatku węglowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach ¹ Plac Jana Pawła II 1 43-502 Czechowice-Dziedzice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Błachut, Burmistrz Czechowic-Dziedzic ² , od dnia 26 listopada 2006 r. do nadal.
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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/15/2023 z 10 stycznia 2023 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁵ z należytą starannością weryfikował wszystkie objęte badaniem wnioski o wypłatę dodatku węglowego. Zasadnie przyznawano bądź odmawiano przyznania dodatku węglowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, co NIK ocenia pozytywnie. Spośród 40 objętych badaniem spraw w 21 przypadkach (52,5%) nie zakończono ich w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶, gdyż nie wskazywano zarazem, że były to sprawy szczególnie skomplikowane. Jednocześnie nie informowano stron postępowania o przyczynach ich niezakończenia w terminie miesiąca, co stanowiło naruszenie art. 36 § kpa. Opóźnienia te były spowodowane m.in. planowanymi i wprowadzonymi w późniejszym okresie przez ustawodawcę zmianami zasad przyznawania i czasu realizacji wypłat tych dodatków, a także dużą liczbą wniosków złożonych w krótkim czasie. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że okoliczności te nie zwalniały Urzędu z obowiązku stosowania przepisów prawa. Pomimo naruszenia powyższych wymogów formalnych, założenia realizacji ustawy zostały osiągnięte, tj. prawidłowo wypłacono dodatki węglowe.

NIK ocenia pozytywnie terminowość wypłaty dodatku węglowego w zbadanych przypadkach. W 90% badanych spraw Urząd dokonał terminowej wypłaty dodatku węglowego. Jedynie w jednej spośród 70 (tj. 1,4%) spraw, badanych pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, Urząd nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o DW, czyli dwóch miesięcy i wypłacił dodatek z opóźnieniem dwóch dni. W sześciu przypadkach (tj. 8,6%) nie wypłacono dodatku w terminie jednego miesiąca⁷ z przyczyn niezależnych od organu, tj. z powodu braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy.

Urząd prawidłowo i terminowo sprawozdawał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie otrzymanych i wydawkowanych środków na wypłatę dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

Opis stanu faktycznego

1.1. Wnioski o dodatek węglowy⁹ w tutejszym Urzędzie były przyjmowane od 17 sierpnia 2022 r. Do składania wniosków została wyznaczona dodatkowa sala, w której Wnioskodawcy mogli wypełnić wnioski oraz uzyskać szczegółowe informacje w danym zakresie.

W okresie wzmożonego składania wniosków, do obsługi zostało wyznaczonych jednocześnie kilku pracowników Wydziału Świadczeń Społecznych. Postępowania w sprawach dotyczących przyznawania i wypłaty dodatku węglowego na podstawie upoważnienia Burmistrza Czechowic-Dziedzic prowadzili pracownicy Wydziału

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 141; dalej: ustawa o DW.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.; dalej kpa.

⁷ Tj. w terminie wynikającym z art. 2 ust. 11 ustawy o DW, w ówczesnie obowiązującym brzmieniu.

⁸ 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.

⁹ Dodatek węglowy, dalej: DW.

Świadczeń Społecznych oraz troje pracowników Urzędu oddelegowanych okresowo do ww. Wydziału m. in. w celu przeprowadzenia wywiadów środowiskowych.

Wszystkie osoby biorące udział w postępowaniach dotyczących przyznawania i wypłaty dodatku posiadały stosowne upoważnienia.

Informacje dotyczące możliwości złożenia wniosku i warunków ustawowych uzyskania świadczenia zostały zamieszczone w dniach 17 sierpnia 2022 r., 20 września 2022 r., 10 i 23 listopada 2022 r. na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Czechowicach-Dziedzicach oraz w mediach społecznościowych Gminy. W komunikacie z dnia 17 sierpnia 2022 r. wskazano możliwość składania wniosku za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej – ePUAP. Informacja (ikonografia - Dodatek Węglowy) została zamieszczona przy głównym wejściu do budynku urzędu, w holu na parterze oraz przy wejściu do sali 003 w okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli, tom 1 str. 12-59)

Do realizacji dodatków węglowych w Wydziale Świadczeń Społecznych Urzędu był wykorzystywany program Familia – moduł obsługa dodatków węglowych.

W systemie danych dotyczących dodatku węglowego był gromadzony zakres danych objętych ustawą, a w szczególności: nazwisko i imię wnioskodawcy oraz członków rodziny, Pesel, adres miejsca zamieszkania, nr rachunku bankowego, adres e-mail, informacja dotycząca głównego źródła ogrzewania na paliwo stałe. Z programu mogły być wydodrębnione: rejestr złożonych wniosków, zestawienie rozstrzygnięć lub decyzji, listy wypłat. Zestawienia mogły być wygenerowane w wersji papierowej, w formie pliku pdf, XLS lub ODS.

(akta kontroli, tom 1 str. 12)

1.2. Liczba wniosków o wypłatę dodatku węglowego, które zostały złożone w Urzędzie w terminie do 30 listopada 2022 r. wyniosła 5 580. Po tym terminie złożono dwa wnioski w grudniu 2022 r. – nie zostały one rozpatrzone.

(akta kontroli, tom 2 str. 972)

1.3. Liczba ogółem wniosków, które zostały rozpatrzone wyniosła 4 325, w tym w 2022 r. 4 282 (4 172+110) oraz w 2023 r. 43, w tym liczba wniosków rozpatrzonych negatywnie łącznie 110, w tym rozpatrzonych w 2022 r. 23 wnioski i w 2023 r. 87.

(akta kontroli, tom 1 str. 625)

1.4. Liczba wniosków nierozpatrzonych do 31 stycznia 2023 r. wyniosła 1 257¹⁰ i wszystkie pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na wymóg przepisu ustawy o DW, tj. art. 2 ust. 3b.

(akta kontroli, tom 1 str. 625)

Nie przyznano dodatków węglowych w drodze decyzji administracyjnej z urzędu (bez uprzedniego wniosku o wypłatę dodatku węglowego) na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o DW.

(akta kontroli, tom 1 str. 10)

Burmistrz przyznał 324 razy dodatek węglowy w przypadkach o których mowa w art. 2 ust. 3c i 3d ustawy o DW.

(akta kontroli, tom 2 str. 972)

W okresie objętym kontrolą wydano decyzje o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego:

– w październiku 2022 r. - trzy decyzje,

¹⁰ W tym 2 wnioski nierozpatrzone w grudniu 2022 r. bo złożone po terminie, a niewykazane w sprawozdaniu z 16 stycznia 2023 r. bo sprawozdanie sporządzono według stanu na 30 listopada 2022 r. jak i w sprawozdaniu z 28 lutego 2023 r.

– w grudniu 2022 r. - jedna decyzja.

W przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego we wskazanym okresie nie wydano żadnych decyzji.

(akta kontroli, str. 12)

1.5. W wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego na podstawie badania próby 30 spraw¹¹ ustalono, że dodatki były przyznawane:

– zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, tj. osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe. Weryfikacja następowała poprzez sprawdzenie w bazie CEEB¹², w rejestrze PESEL, z informacjami z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z informacjami wynikającymi z danych dotyczących dodatku osłonowego, świadczeń rodzinnych, świadczeń wychowawczych, dodatku mieszkaniowego oraz poprzez analizę złożonej w formie papierowej deklaracji w Urzędzie Miejskim. Sprawdzenie obejmowało również datę zgłoszenia źródła ciepła do bazy CEEB.

W dziewięciu na 10 przypadków objętych szczegółową analizą pracownicy Urzędu zgodnie z art. 2 ust. 15g ustawy o DW przeprowadzili wywiad środowiskowy podczas którego potwierdzono odrębność lokali i ustalono kwalifikowanie się do wypłaty dodatku węglowego. Wnioski te rozpatrzono pozytywnie zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych¹³. W jednym przypadku rozpatrzono pozytywnie pierwszy złożony wniosek o dodatek węglowy, natomiast drugi wniosek pozostał bez rozpoznania (art. 2 ust. 3b ustawy o DW).

– w przypadkach, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, to dodatek ten wypłacono wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy, a pozostałe wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 2 ust. 3b ustawy o DW. W dwóch przypadkach jeden z wnioskujących złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej¹⁴. Do dnia 24 lutego 2023 r. SKO nie wydało rozstrzygnięcia.

Urząd weryfikował czy wnioskodawca podjął kroki w celu wyodrębnienia adresu. Brak podjęcia działań w tym kierunku skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

– w sytuacjach, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznano wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy, tj. zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o DW. Gdy wnioski o wypłatę dodatku węglowego zostały złożone dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mieszczącego się pod tym samym adresem albo wniosek został złożony w tym samym dniu przez kilka osób z tego samego gospodarstwa domowego o jego przyznaniu decydowała kolejność złożenia wniosku z uwzględnieniem godziny jego złożenia,

¹¹ Dobranej w sposób celowy, tj. spośród zestawienia wniosków wytypowano: 10 spośród spraw w których jedna osoba złożyła więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku węglowego, 10 spośród spraw w których na jeden adres zamieszkania złożono więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku węglowego oraz 10 spośród spraw w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB, gdzie wytypowano zestawienie adresów, które nie znajdowały się w bazie CEEB.

¹² Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków; dalej: CEEB.

¹³ Dz. U. z 2022 r., poz. 2236.

¹⁴ Dalej: SKO.

– w przypadkach, w których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, Urząd dokonywał ich szczegółowej analizy. W dwóch na 10 przypadków wnioski rozpoznawano według właściwości miejscowej urzędów, w jednym przypadku pomiędzy bazami wniosków i deklaracji CEEB nie odnaleziono tego samego adresu, pomimo faktu złożenia deklaracji CEEB i wniosku w sposób prawidłowy, w jednym przypadku w bazie wniosków i bazie CEEB zapisano nazwę ulicy w sposób odmienny (w bazie CEEB nazwa ulicy została nieprawidłowo wprowadzona przez system) jednak w wersji papierowej dokumenty były utworzone i na ich podstawie przyznano dodatek węglowy, w pozostałych sześciu przypadkach w bazie CEEB zapisano na wniosku jedynie numer budynku wielorodzinnego nie uwzględniając numerów poszczególnych lokali zajmowanych przez wnioskodawców ubiegających się o dodatek węglowy.

(akta kontroli, tom 1 str. 60-539)

W wyniku przeprowadzonego – pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków o dodatek węglowy – badania 40 spraw¹⁵ wytypowanych spośród wszystkich wypłat dodatku węglowego w 2022 r. ustalono, że wnioski były kompletne i prawidłowo wypełnione. Wszystkie wnioski zostały zweryfikowane pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB. Podejmowano inną weryfikację we wszystkich objętych badaniem przypadkach. Weryfikację przeprowadzono wykorzystując:

- informacje wynikające z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ośmiu przypadkach (tj. 20 %);
- informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego w 20 przypadkach (50 %);
- informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie świadczenia wychowawczego w czterech przypadkach (10 %);
- informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie dodatku osłonowego w 34 przypadkach (85 %);
- informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie dodatku mieszkaniowego w jednym przypadku (2,5 %);
- dokonano weryfikacji z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców w 38 przypadkach (95 %);
- wywiad środowiskowy przeprowadzono sześć razy (15 %);
- wezwano do złożenia dodatkowych dokumentów jeden raz (2,5 %);
- w ośmiu przypadkach przeprowadzono inny rodzaj weryfikacji (20 %) dotyczyło to głównie korekty deklaracji CEEB.

Każdorazowo udokumentowano fakt przeprowadzenia weryfikacji. W 30 przypadkach wniosek rozpatrzono pozytywnie, zaś w 10 przypadkach negatywnie lub pozostawiono bez rozpatrzenia. Każdorazowo przesłano wnioskodawcy informację o przyznaniu dodatku węglowego na wskazany adres poczty elektronicznej lub przygotowano pisemną informację/ czy doręczono wnioskodawcy decyzję administracyjną, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o DW.

Czas jaki upłynął od momentu wpływu wniosku do momentu jego rozpatrzenia kształtował się w przedziale od 12 do 60 dni. Wnioski rozpatrzono terminowo w 19 przypadkach na 40 zbadanych.

(akta kontroli, tom 2 str. 628-945, 946-952, 953-955)

¹⁵ Do szczegółowego badania wybrano metodą losowania prostego przy pomocy narzędzia informatycznego *Pomocnik kontrolera wersja 5.7*: 30 losowo dobranych spraw wytypowanych spośród wszystkich wypłat dodatku węglowego w 2022 r. Populacja 4020. Do badanej próby dobrano 10 wniosków, w których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg ustawy (np. drugi wniosek z tego samego adresu gospodarstwa domowego – art. 2 ust. 3b ustawy o DW).

Urząd w 21¹⁶ z 40 przypadków poddanych szczegółowemu badaniu terminowości załatwienia sprawy dotyczącej przyznania DW (w tym sześć wniosków złożonych w okresie od 17 do 19 sierpnia 2022 r.) przekroczył termin jednego miesiąca, który dotyczy spraw nieskomplikowanych, a żadna z tych spraw nie była skomplikowana i nie zawiadamiał wnioskodawcy o przyczynach niezakończono sprawy w terminie. Nieprawidłowość ta została opisana szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli, tom 2 str. 963-964, 974-980)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Urząd w 21¹⁷ z 40 przypadków poddanych szczegółowemu badaniu pod kątem terminowości załatwienia sprawy dotyczącej przyznania DW (w tym sześć wniosków złożonych w okresie od 17 do 19 sierpnia 2022 r.¹⁸), przekroczył termin jednego miesiąca¹⁹, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa. Żadna z 21 spraw nie była szczególnie skomplikowana. W przypadkach niedotrzymania terminu załatwienia sprawy Urząd nie zawiadamiał wnioskodawcy o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wskazywał nowego terminu jej zakończenia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że: *na niezachowanie miesięcznego terminu załatwienia sprawy wpływ miały następujące fakty:*

1. Wydanie rozstrzygnięcia było uzależnione od weryfikacji deklaracji CEEB. Deklaracja dotycząca źródeł ciepła składana przez wnioskodawców w wersji papierowej była wprowadzana do systemu przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa z obowiązkiem wprowadzenia do sześciu miesięcy. Wynikało to z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw. Główny Urzędu Nadzoru Budowlanego w przesłanej korespondencji z dnia 30 czerwca 2022 r. potwierdził, że pracownicy gmin na wprowadzenie do CEEB otrzymanych deklaracji papierowych, mają 6 miesięcy od dnia ich złożenia. Z tego powodu nie można było w terminie do miesiąca wydawać rozstrzygnięć.

W deklaracjach CEEB widnieje tylko data wprowadzenia do systemu, natomiast postępowanie administracyjne wymagało ustalenia daty złożenia deklaracji przez wnioskodawcę. W takich sytuacjach należało dołączyć zaświadczenie Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa wskazujące tę datę, co było również powodem przedłużającego się postępowania.

2. Weryfikacja kilku tysięcy wniosków złożonych w bardzo krótkim okresie (3.591 wniosków przyjętych od 17 sierpnia do 31 sierpnia 2022 r.) przy zastanych zasobach kadrowych, miała znaczący wpływ na opóźnienie terminu załatwienia sprawy. Pod koniec sierpnia 2022 r. Minister Środowiska i Klimatu zwróciła się do samorządów (portal samorządowy PAP z 31 sierpnia 2022 r.) o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków z uwagi na planowane wydłużenie czasu na rozpatrywanie wniosków. Wskazane zmiany zostały uwzględnione przez ustawodawcę przy nowelizacji przepisów ustawy o dodatku węglowym obowiązującej od 20 września 2022 r.

3. Zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. W sprawach nieuregulowanych ustawą o dodatku

¹⁶ Dotyczyło to spraw oznaczonych w kwestionariuszach badania numerami: 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30 i przedstawionych w zestawieniu na str. 963-964 akt kontroli.

¹⁷ Dotyczyło to spraw oznaczonych w kwestionariuszach badania numerami: 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30 i przedstawionych w zestawieniu na str. Akt kontroli 963-964.

¹⁸ Wnioski te rozpatrzono w przedziale od 36 do 54 dni od daty ich wpływu do Urzędu.

¹⁹ Załatwienie spraw kształtowało się w przedziale od 33 do 60 dni, tak więc przekroczenia terminu miesięcznego kształtowały się w przedziale od 3 do 30 dni.

węglowym stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki. W sprawach niewymagających postępowania dowodowego wydawano decyzje nie później niż w ciągu miesiąca. Znaczna część spraw wymagała wnikliwej analizy oraz podjęcia dodatkowych czynności administracyjnych i dlatego termin rozpatrzenia wniosku, z przyczyn niezależnych od organu, ulegał wydłużeniu do dwóch miesięcy.

Dodatkowo w odniesieniu do sześciu wniosków złożonych w okresie od 17 do 19 sierpnia 2022 r., które rozpatrzono w przedziale od 36 do 54 dni od daty ich wpływu do Urzędu, Burmistrz wyjaśnił, że: po analizie art. 52 niniejszej ustawy i zgodnie z wytycznymi Ministra Środowiska i Klimatu z dnia 29 września 2022 r. wszystkie sprawy, które nie zostały zakończone do 20 września 2022 r. zostały rozpatrzone zgodnie z zapisami nowelizacji ustawy, tj. w ciągu dwóch miesięcy.

W sześciu przypadkach wniosków z trzydziestu poddanych szczegółowemu badaniu, złożonych w terminie między 17 a 19 sierpnia 2022 r. nie rozpatrzonych do 20 września 2022 r. tj., do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o dodatku węglowym nie załatwiono spraw i nie wypłacono dodatku węglowego. Wszystkie sześć przypadków zostało zakończonych i wypłaconych w terminie ustawowym, tj. dwóch miesięcy.

Z uwagi na planowane zmiany w ustawie w dniu 7 września 2022 r. do Urzędu wpłynęło pismo Ministra Klimatu i Środowiska o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków o dodatek węglowy do czasu wejścia w życie zmienionych przepisów.

Urząd uznał, że nie można wydawać rozstrzygnięć przyznających prawo do świadczenia i podejmować zobowiązań wypłaty dodatku węglowego w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy nie dysponuje budżetem i planem jego realizacji, byłoby to naruszeniem ustawy o finansach publicznych (zaciąganie zobowiązań bez zabezpieczenia środków).

W dniu 31 sierpnia 2022 r. zostało złożone do Wojewody Śląskiego zapotrzebowanie na środki niezbędne do realizacji wypłaty dodatków węglowych. Dotacja z budżetu państwa na ten cel została przekazana do Urzędu Miejskiego w Czechowicach-Dziedzicach w dniu 21 września 2022 r.

W dniu 27 września 2022 r. na sesji Rady Miejskiej środki zostały wprowadzone do planu. Od tego momentu istniała możliwość wypłaty dodatku węglowego.

W związku z powyższym w dniu 29 września 2022 r., tj. niezwłocznie po otrzymaniu dotacji i wprowadzeniu do planu nastąpiły wypłaty pozytywnie zweryfikowanych wniosków o dodatek węglowy w liczbie 1008 wniosków.

(akta kontroli, tom 2 str. 946-952, 963-966, 974-980)

NIK zauważając znaczną liczbę wniosków o wypłatę dodatku węglowego, które wpłynęły do Urzędu w krótkim przedziale czasowym oraz fakt, że były one rozpatrzone przy niezmiennym zasobie kadrowym podkreśla, że nie zwalnia to z obowiązku stosowania powszechnie obowiązujących przepisów, a więc rozpatrzenia spraw w terminach wynikających z kpa. Dodatkowo wskazać należy, że w żadnej z 21 spraw, w których przekroczono miesięczny termin na jej załatwienie, nie stwierdzono okoliczności uzasadniających wydłużenie tego terminu do dwóch miesięcy.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 ustawy o DW z należytą starannością weryfikował wszystkie objęte badaniem wnioski o wypłatę dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie. Zasadnie przyznawano, bądź odmawiano przyznania dodatku węglowego, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Spośród 40 objętych badaniem spraw w 21 przypadkach (52,5%) nie zakończono spraw w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa i jednocześnie nie

informowano strony postępowania o przyczynach jej niezrealizowania w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 36 § kpa. Wprawdzie opóźnienia te były spowodowane m.in. planowanymi i wprowadzonymi w późniejszym okresie przez ustawodawcę zmianami zasad przyznawania i czasu realizacji wypłat tych dodatków, a także dużą liczbą złożonych w krótkim czasie przez mieszkańców Gminy wniosków, niemniej jednak nie zwalniało to Urzędu z obowiązku stosowania przepisów prawa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Proces wypłaty dodatku węglowego.

2.1. W dniu 31 sierpnia 2022 r. Gmina złożyła do Wojewody Śląskiego wniosek o przyznanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku węglowego w 2022 r. w kwocie 27 540 000,00 zł (na 9 000 wniosków)²⁰, w transzach we wrześniu 7 038 000 zł, w październiku 15 300 000 zł, w listopadzie 4 590 000 zł i w grudniu 612 000 zł.

W dniu 21 września 2022 r. otrzymano 3 519 000 zł (na 1150 świadczeń wraz z kosztami), a w dniu 12 października 2022 r. otrzymano 11 781 000 zł (na 3 850 świadczeń wraz z kosztami). W dniu 27 września 2022 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach uchwaliła nr LIV/634/22 w sprawie zmian w budżecie Gminy na rok 2022 zwiększyła dochody Gminy o kwotę 27 540 000,00 zł w Dziale 853 - Pozostałe działania w zakresie polityki społecznej, Rozdziale 85395 - Pozostała działalność – Środki z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dokonano zwrotów kwot otrzymanych od Wojewody na wypłatę ww. świadczeń. W dniu 8 grudnia 2022 r. zwrócono na rachunek Wojewody Śląskiego kwotę 1 949 220 zł, w dniu 15 grudnia 2022 r. zwrócono kwotę 67 320 zł, w dniu 29 grudnia 2022 r. zwrócono kwotę 27 540 zł. Ostatni zwrot dokonano 12 stycznia 2023 r. w kwocie 490 261,82 zł. Łącznie zwrócono kwotę 2 534 341,82 zł.

(akta kontroli, tom 1 str. 540-542, tom 2 str. 981-985)

W dniu 23 stycznia 2023 r. złożono zapotrzebowanie na środki dodatku węglowego w kwocie 183 600 zł i w dniu 25 stycznia 2023 r. otrzymano 183 600 zł (na 60 świadczeń wraz z kosztami).

Wykorzystano kwotę 131 580 zł, w tym na wypłatę 43 świadczeń kwotę 129 000 zł. Zwrócono w dniu 3 lutego 2023 r. na rachunek Wojewody Śląskiego kwotę 52 020 zł.

(akta kontroli, tom 1 str. 543-545, 624)

2.2. Wysokość kwoty wydatkowanej w 2022 r. na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego wyniosła 12 285 975,96 zł, w tym na wypłatę samych świadczeń 12 057 000 zł.

Wysokość kwoty wydatkowanej w 2023 r. na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego wyniosła 611 262,22 zł, w tym na wypłatę samych świadczeń 588 000 zł.

W 2023 r. wysokość kwoty wydatkowanej na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego z limitu przyznanego na rok 2022 wyniosła 479 682,22 zł, w tym na wypłatę samych świadczeń 459 000 zł.

(akta kontroli, tom 1 str. 547-550)

W okresie 2022-2023 poniesiono koszty obsługi dodatku węglowego w kwocie 252 238,18 zł, z tego na wynagrodzenia osobowe pracowników przeznaczono 202 457,00 zł (80,26%), składki na ubezpieczenia społeczne 34 802,37 zł (13,8%), składki na Fundusz Pracy 3 684,13 zł (1,46%), zakup materiałów i wyposażenia dla Wydziału Organizacyjnego 3 998,95 zł (1,59%), zakup materiałów i wyposażenia dla

²⁰ Wyliczono w sposób następujący: 9 000 wniosków razy kwota 3 000 zł, dało kwotę 27 540 000 zł.

Wydziału Informatyki 4 460,00 zł (1,77%), zakup usług pozostałych 530,00 zł (0,21%), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych 1 000,00 zł (0,4%), wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający 1 305,73 zł (0,52%).

(akta kontroli, tom 1 str. 551)

2.3. Urząd wypłacił do 26 stycznia 2023 r. wszystkie należne świadczenia w kwocie 12 645 000 zł (na 4 215 dodatków).

(akta kontroli, tom 1 str. 552-623, 625)

2.4. W wyniku przeprowadzonej analizy terminowości wypłat dodatku węglowego ustalono, że na objętych szczegółowym badaniem 70 wypłat²¹ w jednym przypadku²² (tj. 1,4%) ustalony w ustawie o DW termin wypłaty został przekroczony i wypłaty dokonano w 63 dniu od złożenia wniosku, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto nie dokonano wypłaty dodatku w terminie określonym w ustawie o DW według brzmienia sprzed 20 września 2022 r.²³, w sześciu opisanych w *Obszarze 1* niniejszego wystąpienia przypadkach, dotyczących wniosków złożonych w okresie od 17 do 19 sierpnia 2022 r., dla których według art. 2 ust. 11 ustawy o DW termin ten wyniósł jeden miesiąc. W ww. przypadkach nie dokonano rozstrzygnięć co do przyznania DW w terminie jednego miesiąca. W sprawach tych nie dokonano wypłat, ze względu na brak środków w budżecie Gminy przeznaczonych na ten cel. Środki na wypłatę DW otrzymano w dniu 21 września 2022 r. Na mocy zmiany wprowadzonej z dniem 20 września 2022 r. na podstawie art. 52 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw²⁴, art. 2 ust. 11 ustawy o DW stanowił, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. W ww. sześciu przypadkach wypłaty dokonano w przedziale od 36 do 54 dni, tak więc wypłaty zostały dokonane w okresie dwóch miesięcy.

Jak m.in. podał w cytowanych w *Obszarze 1* wyjaśnieniach Burmistrz, że we wszystkich sprawach dotyczących złożonych w terminie między 17 a 19 sierpnia 2022 r. wniosków o dodatek węglowy nierozpatrzonech do 20 września 2022 r., tj. do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o dodatku węglowym nie przyznano przedmiotowego dodatku i go nie wypłacono. Uznano, że *nie można wydawać rozstrzygnięć przyznających prawo do świadczenia i podejmować zobowiązań wypłaty dodatku węglowego w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy nie dysponuje budżetem i planem jego realizacji, gdyż byłoby to naruszeniem ustawy o finansach publicznych (zaciąganie zobowiązań bez zabezpieczenia środków)*. Dodał, że *wszystkie sześć przypadków zostało zakończonych i wypłaconych w terminie ustawowym, tj. dwóch miesięcy*.

W pozostałych przypadkach dodatek węglowy został wypłacony terminowo, tj. w terminie określonym w art. 2 ust.11 ustawy o DW.

(akta kontroli, tom 2 str. 953-960)

2.5. Urząd przedstawił Wojewodzie Śląskiemu rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, otrzymanych w 2022 r. w dniu 16 stycznia 2023 r. oraz w 2023 r. w dniu 28 lutego 2023 r. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z zapisami

²¹ Ustalenia w zakresie terminowości wypłat dokonano na podstawie analizy 70 przypadków wypłat dodatku węglowego, a mianowicie: na podstawie dokonanego przeglądu analitycznego 30 spraw wybranych losowo, 20 wypłat wniosków złożonych przed 30 października 2022 r. oraz 20 wypłat zrealizowanych w II połowie stycznia 2023 r. innych niż wybrane w powyższej próbie.

²² Oznaczonym w grupie analizowanych szczegółowo spraw numerem 19. ID wnioskodawcy 34 057.

²³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1692.

²⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 1967.

w prowadzonej ewidencji wypłat świadczeń oraz zapisów na stronie Ma konta 130 dla działu 853, rozdział 85395, § 311 dla dodatku węglowego.

(akta kontroli, tom 1 str. 545-546, 553-625)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednym²⁵ na 70 przypadków (tj. w 1,4% przypadków) zbadanych spraw dotyczących wypłaty dodatku węglowego stwierdzono przekroczenie określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o DW terminu wypłaty przyznanego dodatku węglowego. Dodatek ten wypłacono w 63 dniu od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, co stanowiło przekroczenie określonego w ustawie terminu dwóch miesięcy. W tym przypadku wnioskodawca złożył wniosek o wypłatę DW w dniu 26 sierpnia 2022 r., a dodatek przyznano w dniu 25 października 2022 r., zaś najbliższa data wypłaty transzy dodatków węglowych została ustalona na 28 października 2022 r. i w tym dniu dokonano przelewu środków na rachunek wnioskodawcy.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że wypłata nastąpiła w najbliższym możliwym terminie wypłat dodatków węglowych. W Urzędzie, w celu poprawy efektywności wykonywanych zadań z ww. zakresu ustalono, że dodatki węglowe będą wypłacane w transzach co siedem dni. W okresie wypłat dodatku uruchomiono 18 transz jego wypłaty.

(akta kontroli, tom 2 str. 795-808, 956-962)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w wyjaśnieniu Burmistrza, gdyż określony w ustawie o DW termin jest nieprzekraczalny, a uregulowania wewnętrzne nie mogą wprowadzać odmiennych rozwiązań i nie zwalniają Urzędu z terminowego dokonywania wypłat. Ponadto należy podkreślić, że w terminie wypłaty Urząd posiadał środki finansowe na realizację ww. wypłaty DW.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie. W 90% badanych spraw Urząd dokonał terminowej wypłaty dodatku węglowego. Jedynie w jednej spośród 70 (tj. 1,4%) spraw poddanych badaniu pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, Urząd nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o DW, czyli dwóch miesięcy i wypłacił dodatek z opóźnieniem dwóch dni. W sześciu przypadkach (tj. 8,6% badanych spraw) nie wypłacono dodatku w terminie jednego miesiąca z przyczyn niezależnych od organu, tj. z powodu braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy.

Urząd prawidłowo i terminowo sprawozdawał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie otrzymanych i wydatkowanych środków na wypłatę dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie.

IV. Uwagi

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę takiej organizacji pracy wydziałów Urzędu, aby dotrzymywano terminów załatwiania sprawy i wypłaty świadczeń należnych wnioskodawcom.

²⁵ ID wnioskodawcy 34057.

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 Katowicach. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 17 marca 2023 r.

Kontroler

Krzysztof Baron

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....