



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.02.2023

Sławomir Grzegorzek
p.o. Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Węgierskiej Górze
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
ul. Zielona 43
34-350 Węgierska Górka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ ul. Zielona 43, 34-350 Węgierska Górka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Ganczarska, Kierownik GOPS ² , pełniąca funkcję od 16 października 1991 r. do 24 lutego 2023 r. oraz Sławomir Grzegorzek pełniący funkcję od 25 lutego 2023 r.
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 wykonywaniem 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	Mieczysław Handzel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/16/2023 z 10 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2, 188-191)

¹ Zwany dalej: GOPS.

² Zwana dalej: Kierownikiem GOPS.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁵ rzetelnie weryfikował wnioski o wypłatę dodatku węglowego, bowiem każdorazowo sprawdzał zgłoszenie źródła ogrzewania w bazie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków⁶, a gdy zachodziła potrzeba analizował prawidłowość danych ujętych we wniosku w oparciu o inne dostępne narzędzia, jak przeprowadzanie wywiadu środowiskowego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadnie przyznawano, bądź odmawiano przyznania dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie. Spośród 40 objętych badaniem spraw w 23 przypadkach (57,5%) nie zakończono ich w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 sierpnia 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷, gdyż nie wskazywano zarazem, że były to sprawy szczególnie skomplikowane. Jednocześnie nie informowano strony postępowania o przyczynach jej niezakończenia w terminie miesiąca, co było niezgodne z 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 GOPS z obowiązku stosowania przepisów prawa. Pomimo naruszenia powyższych wymogów formalnych, założenia realizacji ustawy zostały osiągnięte, tj. wypłacono dodatki węglowe.

NIK negatywnie ocenia terminowość wypłaty dodatku węglowego w zbadanych przypadkach. W 46 spośród 70 (tj. 65,7%) spraw, badanych pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, GOPS nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym (pierwotnie terminu do miesiąca, a po zmianie przepisów w terminie do dwóch miesięcy). W pięciu przypadkach (tj. 7,1%) nie wypłacono dodatku w ustawowym terminie z przyczyn niezależnych od organu, tj. z powodu braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

GOPS rzetelnie i terminowo sprawozdawał do Wojewody Śląskiego w zakresie wydatkowania 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

Wójt Gminy Węgierska Górka upoważnił do prowadzenia postępowań w sprawie dodatków węglowych 20 pracowników GOPS, w tym dwóch do wydawania decyzji w jego imieniu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3-20)

GOPS zapewnił możliwość składania wniosków w swojej siedzibie, a także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Przyjmował również wnioski nadesłane pocztą. Informacje w zakresie tego jak i gdzie można było złożyć wniosek

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, zwana dalej: ustawą o dodatku węglowym.

⁶ Zwaną dalej: bazą CEEB.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., zwana dalej: kpa lub kodeksem postępowania administracyjnego.

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.

o wypłatę dodatku węglowego oraz wzór wniosku w formie elektronicznej opublikowano na stronie internetowej Urzędu Gminy w Węgierskiej Górcie.

(akta kontroli str. 3-20)

Do 30 listopada 2022 r. do GOPS zostało złożonych 4917 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, a od 1 grudnia 2022 r. do dnia 31 stycznia 2023 r.⁹ jeden taki wniosek.¹⁰

(akta kontroli str. 21, 111)

W 2022 r. GOPS rozpatrzył 4338 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, w tym 311 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie, a 966 wnioski o wypłatę dodatku węglowego pozostawiono bez rozpoznania ze względu na zaistnienie przesłanek określonych w ustawie o dodatku węglowym (przykładowo: gdy na ten sam adres, na który przyznano już dodatek z wnioskiem wystąpiły kolejne gospodarstwa, a wnioski te złożono i rozpatrzono do 2 listopada 2022 r.). W styczniu 2023 r. GOPS rozpatrzył 560 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, w tym 86 wniosków rozpatrzono negatywnie.

Na dzień 31 stycznia 2023 r. sześć wniosków nie było jeszcze rozpatrzonych.

Kierownik GOPS wyjaśnił, że *Organ nie rozpatrzył 6 wniosków o dodatek węglowy w terminie do 31.01.2023 ze względu na prowadzone postępowanie w tych sprawach. Wszystkie te sprawy obejmowały przypadki, gdzie organ musiał przeprowadzić wywiad środowiskowy. Pracownik socjalny przy próbie kontaktu nie zastał wnioskodawcy w domu. W związku z powyższym były wysyłane do Stron wezwania do wyznaczenia terminu wywiadu z jednoczesnym przedłużeniem terminu na rozpatrzenie sprawy. Zaznaczamy, że taka sytuacja została przewidziana przez ustawodawcę i Organ miał czas na wypłatę ww. świadczeń z dotacji za 2023 rok. Sprawy te zostały zakończone w lutym 2023.*

(akta kontroli str. 111, 183-187)

Według stanu na 31 stycznia 2023 r., przyznano 717 dodatków węglowych w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, w związku z przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, w ramach którego ustalono zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania. Nie wydano natomiast żadnej decyzji, na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym.

Do dnia 31 stycznia 2023 r. GOPS wydał 10 decyzji o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego oraz w przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 110, 160)

W wyniku przeprowadzonej analizy, na podstawie badania próby¹¹ 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 w każdym przypadku poprzez sprawdzenie źródła ogrzewania w bazie CEEB, zaś w sytuacjach tego wymagających sprawdzano również bazę pesel i rejestr mieszkańców lub przeprowadzano wywiad

⁹ Tj. rozpoczęcia kontroli w GOPS.

¹⁰ Złożony do Urzędu w dniu 8 grudnia 2022 r. i pozostawiony bez rozpoznania, stosownie do art. 2 ust. 10 ustawy o dodatku węglowym.

¹¹ Dobranej w sposób celowy, w taki sposób, że 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 znajdowały się w bazie CEEB.

środowiskowy, podczas którego potwierdzono kwalifikowanie się do wypłaty dodatku węglowego. Po zmianie ustawy od 3 listopada 2022 r. Urząd, w przypadkach tego wymagających, weryfikował czy wnioskodawca podjął kroki w celu wyodrębnienia adresu.

W przypadkach, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego podających 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 ww. ustawy (wg ustawy w brzmieniu obowiązującym do 2 listopada 2022 r.), bądź po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i potwierdzeniu odrębności lokalu pod tym samym adresem i wykazaniu odrębnego źródła ciepła bądź współdzielenia tego samego źródła (wg ustawy w brzmieniu obowiązującym po 2 listopada 2022 r.) przyznawano taki dodatek drugiemu gospodarstwu po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. W przypadkach, w których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, GOPS dokonywał ich analizy i w siedmiu sprawach do dnia 2 listopada 2022 r. wydał decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego, jako przyczynę podając brak źródła ciepła w CEEB, co było zgodne z art. 2 ustawy o dodatku węglowym, zaś w trzech, które rozpatrywane były po 2 listopada 2022 r. organ przeprowadził wywiad środowiskowy, przyjął od wnioskodawcy deklarację i przekazał pracownikom Gminy do wprowadzenia do CEEB, po czym wydał informację o przyznaniu dodatku węglowego i wypłacił go wnioskodawcy. W przypadkach, gdy ta sama osoba złożyła dwa wnioski, nie stwierdzono przyznania dodatku węglowego dwukrotnie tej samej osobie. Ustalono, że GOPS rzetelnie weryfikował takie wnioski, wzywając stronę o wyjaśnienia, analizując dostępne dane, do których miał dostęp oraz przeprowadzając wywiad środowiskowy.

(akta kontroli str. 52-59)

W wyniku analizy 30 postępowań¹², w których przyznano i wypłacono dodatek węglowy do końca 2022 r. ustalono, że do 16 postępowań miały zastosowanie przepisy ustawy o dodatku węglowym w brzmieniu obowiązującym do 19 września 2022 r., zaś do 14 przepisów obowiązujące od 20 września 2022 r. Wszystkie 16 postępowań, do których zastosowanie miały przepisy obowiązujące do 19 września 2022 r. zostały rozpatrzone do miesiąca od dnia złożenia wniosku (od 7 do 24 dni) poprzez sporządzenie stosownej informacji o przyznaniu dodatku węglowego dla wnioskodawcy, zaś żadne z 14 postępowań, gdzie zastosowanie miały przepisy obowiązujące od 20 września 2022 r. nie zostało załatwionych w terminie miesiąca. W żadnej z tych spraw nie poinformowano strony o przyczynach niezakończonych sprawy w terminie miesiąca, stosownie do obowiązku określonego w art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego. Z 14 spraw 13 zakończono w terminie od ponad jednego do dwóch miesięcy (sprawy rozpatrywano od 38 do 60 dni), a jedną zakończono po upływie ponad 3 miesięcy - w tym przypadku poinformowano stronę o przyczynach niezakończonych sprawy w terminie dwóch miesięcy, jednocześnie wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy. Sprawę zakończono po 104 dniach kalendarzowych od złożenia wniosku. Kwestie nieterminowego załatwienia spraw szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Analiza ww. 30 postępowań wykazała, 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 w każdym przypadku poprzez sprawdzenie źródła ogrzewania w bazie CEEB, zaś

¹² 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 2906.

w sytuacjach tego wymagających sprawdzano również bazę pesel i rejestr mieszkańców lub przeprowadzano wywiad środowiskowy, podczas którego potwierdzono kwalifikowanie się do wypłaty dodatku węglowego. Po zmianie ustawy od 3 listopada 2022 r. Urząd w przypadkach tego wymagających weryfikował czy wnioskodawca podjął kroki w celu wyodrębnienia adresu.

(akta kontroli str. 72-105, 112-118, 175-181)

W wyniku analizy 10 postępowań o dodatek węglowy, gdzie wnioski o dodatek węglowy pozostawiono bez rozpoznania, ustalono, że wszystkie wnioski złożono w II połowie sierpnia 2022 r. i zasadnie pozostawiono je bez rozpoznania, ponieważ były drugim lub kolejnym wnioskiem na ten sam adres miejsca zamieszkania, na który już inne gospodarstwo złożyło wcześniej wniosek i któremu przyznano dodatek węglowy. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym dodanym do tej ustawy od 20 września 2022 r., na podstawie art. 50 ust. 1b) ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw: *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.*

Żaden z 10 wniosków nie był na dzień wejścia ww. nowelizacji rozpatrzony. Zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, zmienionym na podstawie art. 50 ust. 1d ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw¹³: *Dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, przy czym wnioski złożone po dniu 30 października 2022 r. wypłaca się do dnia 30 grudnia 2022 r.*

Jedna sprawa została załatwiona w terminie miesiąca (numer wniosku: 1504/22), zaś pozostałe dziewięć¹⁴ zostało załatwionych w terminie od 32 a 49 dni od złożenia wniosku i w żadnej z nich nie poinformowano strony o przyczynach niezakończono sprawy niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wszystkich 10 sprawach wysłano wnioskodawcy pismo o pozostawieniu jego wniosku bez rozpatrzenia z odpowiednim uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 60-71, 112-114)

W odpowiedzi na pytanie, czy i jakie wystąpiły problemy związane z przyznawaniem dodatku węglowego, Kierownik GOPS wyjaśnił, że: *wystąpiły problemy organizacyjne z realizacją zadań dotyczących wypłat dodatku węglowego wynikające nie tylko z nagłym bardzo dużym obciążeniem dodatkowymi zadaniami. Okres przyjmowania wniosków na dodatek węglowy przypadł na okres przyjmowania wniosków o świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Sam okres przyjmowania wniosków o ww świadczenia jest co roku znaczącym obciążeniem Ośrodka. Dodatkowo w tym roku Organ jeszcze kończył przyjmowanie wniosków o dodatek ośłonowy. Niestety w przypadku każdego świadczenia można zauważyć dwa wzmożone okresy przyjmowania wniosków – początek okresu i koniec. Znalazło to również potwierdzenie w przypadku wniosków o dodatek ośłonowy. W jednym okresie nałożyły się więc sprawy o świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu*

¹³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1967.

¹⁴ Dotyczy następujących numerów wniosków: 862/22; 1119/22; 304/22; 1827/22; 129/22; 223/22; 653/22; 987/22; 2279/22.

alimentacyjnego, dodatek osłonowy oraz dodatek węglowy. W krótkim czasie doszły jeszcze wnioski na inne źródła oraz dodatek elektryczny. Dodatkowo w przypadku dodatku węglowego, w związku z istotnymi zmianami ustaw wprowadzanymi w trakcie przyjmowania wniosków, Ośrodek musiał się zmierzyć praktycznie z dwoma okresami przyjmowania wniosków – pierwszy okres to wnioski na wszystkie gospodarstwa domowe, drugi okres na gospodarstwa domowe zajmujące wyodrębnione lokale. Powodowało to, że Organ musiał po dwa razy rozpatrywać wnioski tego samego wnioskodawcy w różnym stanie prawnym. Do tego dochodzi jeszcze konieczność sporządzania w tym celu wywiadów co w znacznym stopniu utrudniało pracownikom socjalnym prawidłowe wykonywanie swoich podstawowych obowiązków wynikających z ustawy o pomocy społecznej. W efekcie w okresie tym przeciążeni byli wszyscy pracownicy GOPS.

(akta kontroli str. 35-38)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

GOPS w 23¹⁵ z 40 przypadków poddanych szczegółowemu badaniu pod kątem terminowości załatwienia sprawy dotyczącej przyznania dodatku węglowego, przekroczył termin jednego miesiąca¹⁶, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa. Żadna z 23 spraw nie była szczególnie skomplikowana. W przypadkach niedotrzymania terminu załatwienia sprawy Urząd nie zawiadamiał wnioskodawcy o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i nie wskazywał nowego terminu jej zakończenia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

Kierownik GOPS wyjaśniła, w odniesieniu do 14 z 30 spraw załatwionych pozytywnie, że: *W dniu 20.09.2022 wszedł w życie art. 52 Ustawy z dnia 15.09.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw w brzmieniu: „Do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 50 stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. W związku z powyższym bezzasadny jest zarzut, że sprawy nie zostały zakończone w terminie 1 miesiąca. Organ, w świetle zmiany ustawy nie miał obowiązku rozpatrzyć spraw w terminie do 1 miesiąca. W świetle takiego zapisu Organ nie był zobowiązany do wysyłania przedłużeń terminu – okres uległ przedłużeniu z mocy ustawy. Dodatkowo, Organ otrzymał środki na wypłatę świadczeń dopiero w dniu 22.09.2022 – nie mógł więc zrealizować wypłaty w terminie 1 miesiąca w przypadku wniosków przyjętych do 21.08.2022. Nadmieniamy, że Organ w tym okresie był nadmiernie obciążony nie tylko nowym zadaniem jakim było powierzenie przez Wójta Gminy Węgierska Gorka realizacji zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą dodatków węglowych, ale jest to również okres przyjmowania wniosków na świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Cały czas były realizowane zadania związane z dodatkiem osłonowym. Organ działał niezwłocznie zgodnie ze swoimi możliwościami. Zaznaczamy, że tryb uchwalania ustawy uniemożliwił w praktyce przygotowanie się Ośrodka do takiej ilości zadań. (...).*

Z kolei w odniesieniu do 9 z 10 spraw pozostawionych bez rozpoznania, Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *Zdaniem Organu, w związku z nowelizacją ustawy o dodatku węglowym wprowadzoną w dniu 20.09.2022 na podstawie art. 52 Ustawy z dnia*

¹⁵ Dotyczyło to wniosków o następujących numerach: 3866/22; 2605/22; 2348/22; 3500/22; 3375a/22; 3929/22; 5004/22; 4970/22; 4848/22; 4832/22; 5106/22; 3250/22; 3675a/22; 3042/22; 862/22; 1119/22; 304/22; 1827/22; 129/22; 223/22; 653/22; 987/22; 2279/22.

¹⁶ Załatwienie spraw kształtowało się w przedziale od 32 do 104 dni, tak więc przekroczenia terminu miesięcznego wynosiły od 2 do 74 dni.

15.09.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw („Do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 50 stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”), Organ rozpatrując sprawy w terminie do 2 miesięcy zachował wszystkie prawem nakazane terminy. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185). Sprawę terminów reguluje art. 2 ust. 11 o dodatku węglowym: dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Termin dwumiesięczny jest terminem na załatwienie sprawy zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* w stosunku do art. 35 KPA. Art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym jest regułą szczególną i uchyla normę ogólną. W przypadku przyjęcia terminu załatwienia sprawy zgodnie z KPA, czyli terminu miesięcznego, Organ by musiał praktycznie do każdego wnioskodawcy wysłać przedłużenia terminu. Zresztą taka zasada byłaby nielogiczna – organ miałby dwa miesiące na rozpatrzenie pozytywne i wypłatę świadczenia a tylko jeden miesiąc na rozpatrzenie negatywne. Organ nie jest w stanie przewidzieć, które sprawy jak będą rozpatrywane, a natłok spraw w przypadku tej ustawy powodował niemożliwość realizacji danego zadania w ciągu jednego miesiąca. Należy przyjąć, że ustawodawca działa racjonalnie i logicznie – samo przedłużenie terminu wypłaty bez przedłużenia terminu na rozstrzygnięcie byłoby działaniem nieracjonalnym i nielogicznym. Jest to również zgodne z przekazem medialnym jak i z interpretacją ustawy przekazywaną na szkoleniach.

(akta kontroli str. 60-105, 112-118, 175-181)

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień, bowiem ustawa o dodatku węglowym określała maksymalny termin w jakim należało wypłacić dodatek węglowy, ale termin ten nie był tożsamy z terminem załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 kpa. Organ powinien w sprawie działać szybko i wnikliwie, a sprawy załatwiać bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie miesiąca. W ocenie NIK, badane sprawy dotyczące dodatku węglowego nie były sprawami szczególnie skomplikowanymi i w większości ich rozpatrzenie następowało poprzez weryfikację źródła w bazie CEEB, do której to GOPS miał dostęp, a w nielicznych przypadkach, po zmianie przepisów ustawy o dodatku węglowym, która zaczęła obowiązywać od 3 listopada 2022 r., organ przeprowadzał postępowanie wyjaśniające poprzez sporządzenie wywiadu środowiskowego. Tego typu sprawy winny zostać załatwione nie później niż do miesiąca od złożenia wniosku, natomiast sama wypłata dodatku w odniesieniu do spraw rozpatrzonych do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o dodatku węglowym, tj. do dnia 20 września 2022 r. również winna nastąpić w terminie miesiąca, a spraw niezakończonych do powyższej daty, w czasie do 2 miesięcy.

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS, stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym rzetelnie weryfikował wnioski o wypłatę dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie. Zasadnie przyznawano, bądź odmawiano przyznania dodatku węglowego - zgodnie z art. 2 ust. 1 i 4 ustawy o dodatku węglowym. Spośród 40 objętych badaniem spraw w 23 przypadkach (57,5%) nie zakończono spraw w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa i jednocześnie nie informowano strony postępowania o przyczynach jej niezakończoności 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 GOPS z obowiązku stosowania przepisów prawa.

OBSZAR

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

Opis stanu faktycznego

W dniu 31 sierpnia 2022 r. Gmina Węgierska Górka wystąpiła do Wojewody Śląskiego z wnioskiem o przyznanie dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku węglowego w 2022 r. w łącznej wysokości 22 950 000,00 zł. W dniu 21 września 2022 r. na rachunek bankowy Gminy Węgierska Górka wpłynęła kwota w wysokości 11 334 240,00 zł jako dotacja celowa na finansowanie wypłat dodatku węglowego. W dniu 22 września 2022 r. Gmina przekazała na rachunek bankowy GOPS kwotę 11 334 240,00 zł. Powyższa kwota zaspokajała potrzeby wydatków na dodatek węglowy w 2022 r., bowiem do dnia 31 grudnia 2022 r. z tych środków GOPS wydatkował łącznie kwotę 8 891 335,34 zł, z czego 8 718 000,00 zł na wypłatę dodatków węglowych. W dniu 19 grudnia 2022 r. GOPS zwrócił na rachunek Gminy kwotę 297 700,00 zł, zaś w dniu 30 grudnia 2022 r. kwotę 2 145 204,66 zł, co stanowiło razem zwrot niewykorzystanych środków na wypłatę dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 22-27, 39-51)

Zgodnie z pismem Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach z dnia 29 grudnia 2022 r. wypłaty dodatku węglowego ze środków przyznanych danej Gminie mogły być realizowane do 13 stycznia 2023 r., a niewykorzystane środki na wypłatę dodatku węglowego winny być zwrócone na wyodrębniony rachunek bankowy Wojewody Śląskiego do 13 stycznia 2023 r. Następnie pismem z dnia 11 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora ww. Wydziału przypomniał, że wydatki z przyznanych w 2022 r. środków Gminie mogą być realizowane wyłącznie do 13 stycznia 2023 r., a po tym dniu całość niewykorzystanych z otrzymanych przez Gminę w 2022 r. środków na wypłatę dodatku węglowego winna zostać zwrócona na rachunek Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 124)

GOPS w sprawozdaniu do Wojewody Śląskiego dotyczącym realizacji wypłat dodatku węglowego z dnia 4 stycznia 2023 r. wskazał, m.in.:

- środki pozostałe na rachunku Gminy z roku 2022 r., które potencjalnie zostaną wykorzystane na wypłatę dodatków węglowych do dnia 13 stycznia 2023 r. – 1 860 480,00 zł;
- dodatkowe środki z limitu roku 2023 r. niezbędne do zakończenia zadania w roku bieżącym – 765 000,00 zł.

W sprawozdaniu z dnia 23 stycznia 2023 r. zaktualizowano zapotrzebowanie z kwoty 765 000,00 zł, na kwotę 306 000,00 zł, która została otrzymana w dniu 24 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 28-29, 137-139)

W dniu 10 stycznia 2023 r. Gmina przekazała do GOPS środki w wysokości 1 860 480,00 zł, z czego do dnia 13 stycznia 2023 r. GOPS wydatkował 1 358 489,92 zł, a niewykorzystaną część w wysokości 501 990,08 zł w dniu 13 stycznia 2023 r. zwrócił do Gminy, która to w tym dniu zwróciła je do Wojewody Śląskiego. Następnie w dniu 25 stycznia 2023 r. Gmina otrzymała od Wojewody Śląskiego 501 990,08 zł, którą to kwotę w dniu 26 stycznia 2023 r. przekazała na rachunek bankowy GOPS, a niewykorzystaną kwotę w wysokości 73 503,00 zł w dniu 28 lutego 2023 r. zwrócono na rachunek Gminy, która to w tym samym dniu kwotę tą zwróciła na rachunek bankowy Wojewody Śląskiego.

(akta kontroli str. 26-27, 140-143, 192-193)

Na podstawie ewidencji księgowej ustalono, że GOPS w 2022 r. wypłacił 2906 dodatków węglowych w łącznej kwocie 8 718 000,00 zł. Z kolei w 2023 r., tj. do 31 stycznia 2023 r. GOPS wypłacił takich dodatków 444 w łącznej kwocie 1 332 000,00 zł. Każdy z dodatków został wypłacony w pełnej kwocie, tj. 3 000,0 zł. Wg stanu na dzień 31 stycznia 2023 r. GOPS wypłacił wszystkie rozpatrzone do tego dnia wnioski. Do rozpatrzenia na ten dzień pozostawało sześć wniosków, z których w lutym 2023 r. dwa rozpatrzono pozytywnie i wypłacono dodatek, zaś w odniesieniu do czterech wydano decyzję odmawiającą przyznania dodatku węglowego. Kierownik GOPS wyjaśnił, że spraw tych nie udało się załatwić do 31 stycznia 2023 r., gdyż wymagały przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 39-51, 140-151, 183-187)

Koszty obsługi świadczeń dodatku węglowego w wysokości 2% obejmowały w 2022 r. wynagrodzenia osobowe pracowników (płace etatowe, nadgodziny, nagrody roczne), składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, umowy zlecenia, zakup materiałów i wyposażenia, koszty energii, usługi pozostałe (korespondencja wysyłana w związku z postępowaniami), szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej, wpłat na PPK, na łączną wartość: 470,1 tys. zł; w styczniu 2023 r. ww. koszty obejmowały wynagrodzenia osobowe pracowników z tytuł płac etatowych, usług pozostałych i wpłat na PPK w łącznej kwocie: 8,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 139-151, 182-187)

Na podstawie 70 wypłaconych w okresie od września 2022 do końca stycznia 2023 r. dodatków węglowych¹⁷ ustalono, że w 19 z nich (co stanowiło 27% poddanych analizie spraw) dodatek węglowy został wypłacony przez GOPS w terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym¹⁸, zaś w 51 sprawach (co stanowiło 73% poddanych analizie spraw) nie dochowano ww. terminu, z czego w pięciu sprawach niedochowanie terminu wypłaty dodatku węglowego nie było zależne od GOPS, bowiem termin przypadał na czas, gdy GOPS nie posiadał środków finansowych na ten cel od Wojewody Śląskiego¹⁹, zaś w 46 sprawach (co stanowiło 65,7% poddanych analizie spraw) nie dochowano ww. terminu, co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 72-109, 112-118, 171-181, 198-208)

GOPS w dniu 2 stycznia 2023 r. wysłał Wojewodzie Śląskiemu sprawozdanie dotyczące określenia realizacji wypłat dodatku węglowego wg stanu na koniec 2022 r., w którym to wykazał m.in.:

- Ilość złożonych wniosków ogółem w ustawowym terminie: 4917;
- Ilość wniosków wypłaconych: 2906;
- Wydatki ogółem: 8 891 335,34 zł, w tym: kwota wypłaconych środków na wypłaty dodatków: 8 718 000,00 zł oraz koszty obsługi zadania: 173 335,34 zł;

¹⁷ Badaniem objęto: 30 spraw wybranych w sposób losowy spośród dodatków wypłaconych do końca 2022 r.; 20 dodatków wypłaconych w II połowie stycznia 2023 r. oraz 20 dodatków, o których wypłatę wniosek złożono we wrześniu, bądź październiku 2022 r.

¹⁸ Zgodnie z którym to, w brzmieniu obowiązującym od 20 września 2022 r. dodatek węglowy wypłacić należało w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę zaś w brzmieniu obowiązującym do 19 września 2022 r. dodatek ten należało wypłacić w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku.

¹⁹ Dotyczy to pięciu spraw, gdzie wnioski złożone zostały w dniach 24 i 25 listopada 2022 r., gdzie termin na ich wypłatę przypadał w dniach 24 i 25 stycznia 2023 r., kiedy to GOPS nie otrzymał środków na ich wypłatę. Środki od Wojewody Śląskiego do Gminy wpłynęły w dniu 25 stycznia 2023 r., które Gmina do GOPS przekazała następnego dnia, tj. 26 stycznia 2023 r. i GOPS wypłacił te dodatki w dniu 27 stycznia 2023 r., a więc jeden dzień po ich otrzymaniu.

- Wysokość niewykorzystanych środków z tytułu wypłaty dodatku węglowego: 2 145 204,66 zł.

(akta kontroli str. 30)

Z kolei w dniu 16 stycznia 2023 r. wysłano kolejne sprawozdanie dotyczące określenia realizacji wypłat dodatku węglowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za 2022 r., w którym to wykazano:

- Ilość złożonych wniosków ogółem w ustawowym terminie: 4917;
- Ilość wniosków wypłaconych: 3350;
- Wydatki ogółem: 10 249 825,26 zł, w tym: kwota wypłaconych środków na wypłaty dodatków: 10 050 000,00 zł oraz koszty obsługi zadania: 199 825,26 zł.

(akta kontroli str. 31)

Następnie w dniu 28 lutego 2023 r. wysłano sprawozdanie końcowe wypłat dodatku węglowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za 2022 r. i 2023 r., w którym to wykazano:

- Ilość złożonych wniosków ogółem w ustawowym terminie: razem 4917;
- Ilość wniosków wypłaconych: 3426;
- Ilość wniosków pozostałych do wypłaty: 0;
- Wydatki ogółem: 10 482 322,26 zł, w tym kwota wypłaconych środków na wypłaty dodatków: 10 278 000,00 zł, zaś koszty obsługi zadania: 204 322,26 zł.

(akta kontroli str. 32-34, 182, 192-193)

Dane dotyczące wydatkowania środków przeznaczonych na wypłatę dodatku węglowego wykazane w ww. sprawozdaniach wynikały z prowadzonej ewidencji wypłaty świadczeń oraz zapisów na stronie Ma konta 130 dla działu 853, rozdziału 85395, § 311 dla dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 30-34, 39-51, 119-136, 140-151, 182, 192-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

GOPS w 46 na 70 (tj. 65,7%) poddanych analizie spraw dotyczących wypłaty dodatku węglowego nie dochował terminu na jego wypłatę, który określono w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym (do miesiąca w przypadku wniosków, które do dnia 19 września 2022 r. zostały już rozpatrzone²⁰ i do dwóch miesięcy, od dnia 20 września 2022 r., tj. po nowelizacji ustawy o dodatku węglowym²¹).

Kierownik GOPS powyższe wyjaśniła m.in. koniecznością realizacji innych przypisanych GOPS zadań, jak i dużą ilością spraw do załatwienia odnośnie wypłaty dodatku węglowego w krótkim czasie, oraz faktem, że część z tych wniosków wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 72-109, 112-118, 171-181, 198-208)

NIK odnosząc się do wyjaśnień podkreśla, że ustawodawca od 20 września 2022 r. wydłużył czas na wypłatę dodatku z miesiąca do dwóch miesięcy. Podkreślić należy, że to na Kierowniku GOPS ciąży obowiązek zorganizowania pracy w ten sposób, aby realizować zadania przypisane w ustawie w terminie określonym prawem. Dodatkowo

²⁰ Wypłaty dokonano w przedziale od 38 do 43 dni, tak więc przekroczenia terminu miesięcznego kształtowały się w przedziale od 8 do 13 dni.

²¹ Wypłaty dokonano w przedziale od 62 do 158 dni, tak więc przekroczenia terminu dwóch miesięcy kształtowały się w przedziale od jednego do 97 dni.

należy podkreślić, że Urząd posiadał środki finansowe na realizację ww. wypłat dodatku węglowego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość wypłaty dodatku węglowego w zbadanych przypadkach. W 46 spośród 70 (tj. 65,7%) spraw poddanych badaniu pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, GOPS nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym (pierwotnie terminu do miesiąca, a po zmianie przepisów w terminie do dwóch miesięcy).

GOPS rzetelnie i terminowo sprawozdawał do Wojewody Śląskiego w zakresie wydatkowania środków na wypłatę dodatku węglowego, co NIK ocenia pozytywnie.

IV. Uwagi

Uwaga

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 GOPS, aby dotrzymywano terminów załatwiania sprawy i wypłaty świadczeń należnych wnioskodawcom.

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 16 marca 2023 r.

Kontroler

Mieczysław Handzel

Gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

.....