



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.411.001.04.2023

Pani
Anna Sowik-Złotoś
Dyrektor
Ośrodka Pomocy Społecznej w Rybniku
Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku
ul. Żużłowa 25
44-200 Rybnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.56.2023
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 maja 2023 r.

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku ¹ , ul. Żużłowa 25, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Sowik-Złotoś, Dyrektor, od 31 lipca 2019 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 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jacek Kordanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/20/2023 z 11 stycznia 2023 r. oraz nr LKA/53/2023 z dnia 8 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Wyodrębniona jednostka budżetowa Miasta Rybnika, utworzona na mocy Uchwały Nr 56/XII/90 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 lutego 1990 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Pomocy Społecznej w Rybniku. Dalej także: OPS.

² Dz. U. z 2022 r. poz.623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

OPS stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁴ z należytą starannością weryfikował objęte badaniem wnioski o wypłatę dodatku węglowego (poza jednym przypadkiem⁵). Zasadnie przyznawano dodatek węglowy bądź pozostawiano sprawę bez rozpatrzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, co NIK ocenia pozytywnie

Spośród 40 objętych badaniem spraw w 39 przypadkach (97,5%) nie zakończono ich w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹, gdyż nie wskazywano zarazem, że były to sprawy szczególnie skomplikowane. Jednocześnie nie informowano strony postępowania o przyczynach niezakończono sprawy w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 36 Kpa. Opóźnienia te były spowodowane dużą liczbą wniosków złożonych w krótkim czasie oraz ograniczeniami kadrowymi jednostki. Pomimo naruszenia powyższych wymogów formalnych, założenia realizacji ustawy zostały osiągnięte, tj. wypłacono dodatki węglowe.

NIK ocenia negatywnie terminowość wypłaty dodatku węglowego w zbadanych przypadkach. W 18 spośród 70 (tj. 25,7%) spraw badanych pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, OPS nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 udw, czyli dwóch miesięcy i wypłacił dodatek z opóźnieniem od dwóch do 74 dni (w jednym przypadku).

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

OBSZAR

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

Opis stanu faktycznego

1.1 Kontrolowana jednostka zapewniła możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego w formie:

- papierowej w siedzibie w Rybniku przy ul. Raciborskiej 20, bądź za pośrednictwem poczty na adres w Rybniku przy ul. Żużlowej 25. Od dnia 22 sierpnia 2022 r. uruchomiony został dodatkowo punkt przyjmowania wniosków w Rybniku przy ul. Rudzkiej 13C;
- elektronicznej przez platformę ePUAP.

Informacje w zakresie sposobu i miejsca składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego oraz wzór wniosku w formie elektronicznej były publikowane na stronie internetowej Urzędu Miasta Rybnik⁶.

Wzór wniosku zamieszczony na stronie internetowej Miasta Rybnik zawierał dodatkowy element, którego nie zawierał wzór zamieszczony na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁷, tj. dodatkowe oświadczenie i informacje pozostające w związku z przetwarzaniem danych osobowych wnioskodawcy i osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym.

Jak wskazała Dyrektor OPS: (...) wnioski w formie papierowej można było składać od dnia 17 sierpnia 2022 r. w siedzibie Ośrodka – w Dziale Świadczeń Rodzinnych

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

⁴ Dz. U. z 2023 r., poz. 141, dalej: udw.

⁵ Dotyczył on rozpatrzenia przez OPS wniosku, który był niekompletny.

⁶ <https://www.rybnik.eu/dla-mieszkancow/aktualnosci/aktualnosc/wnioski-o-dodatek-weglowy-1>.

⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/wniosek-o-dodatek-weglowy>

przy ul. Raciborskiej 20, gdzie przeorganizowano stanowiska pracy tak, by usprawnić przyjmowanie wniosków, a ponadto od dnia 22 sierpnia 2022 r. uruchomiony został dodatkowo punkt przyjmowania wniosków na kampusie przy ul. Rudzkiej 13C (2 sale), o czym informacje zamieszczono na stronie internetowej Ośrodka (zamieszczając także wzór wniosku do pobrania) oraz na portalu społecznościowym (zrzuty ekranowe z dnia 17 sierpnia 2022 r. w załączeniu). Wnioski przyjmowane były także w siedzibie przy ul. Żużłowej 25. We wszystkich tych lokalizacjach zamieszczono informacje o możliwości złożenia wniosku (...) Przy ul. Rudzkiej 13C zamieszczono dodatkowo na tablicach informacyjnych oznakowanie strzałkami miejsca przyjmowania wniosków. W związku z malejącą liczbą wniosków w dniu 27 października 2022 r. poinformowano na stronie internetowej Ośrodka, że wnioski w lokalizacji przy ul. Rudzkiej 13C będą przyjmowane do końca października 2022 r. (...) Wnioski były również składane poprzez platformę ePUAP oraz pocztą elektroniczną.

(akta kontroli str. 108-109, 118-119, 128-132)

1.2. Do dnia 30 listopada 2022 r. do OPS wpłynęło 15 672 wniosków o wypłatę dodatku węglowego; po tej dacie⁸ wpłynęło dziesięć takich wniosków.

(akta kontroli str. 111)

1.3 W 2022 r. OPS rozpatrzył 10 448 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, z czego 553 wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, w tym 350 stanowiły wnioski rozpatrzone odmownie, a 203 w wyniku umorzenia postępowania.

W styczniu 2023 r. takich wniosków rozpatrzono 431, z czego 170 wniosków rozpatrzono negatywnie, w tym 166 wniosków rozpatrzono odmownie, a cztery w wyniku umorzenia postępowania.

(akta kontroli str. 111)

1.4 Według stanu na 31 stycznia 2023 r. bez rozpoznania zostało pozostawionych 4 294 wniosków, a wniosków nierozpatrzonych z innych przyczyn było 256.

Wnioski pozostawały bez rozpoznania m.in. w przypadkach gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania.

Wnioski nierozpatrzone z innych przyczyn obejmowały sytuacje 31 wniosków przekazanych do załatwienia według właściwości innej gminie oraz 225 wniosków, gdzie odmówiono wszczęcia postępowania.

Jak wyjaśnił Kierownik sekcji świadczeń: (...) odmowy wszczęcia postępowania (...) dotyczyły złożenia wniosku niezgodnego z rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 sierpnia 2022 r. określającego obowiązujący wzór wniosku o wypłatę dodatku węglowego, odmawiano także wszczęcia postępowania w przypadku złożenia przez tego samego wnioskodawcę kolejnego już wniosku w sytuacji gdy dodatek węglowy został już wypłacony.

(akta kontroli str. 111, 149)

Dyrektor OPS wskazała, że: (...) w okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji w sprawie uchylecia przyznanego dodatku węglowego. Zostały natomiast wydane dwie decyzje o nienależnie pobranym dodatku węglowym dnia 18 stycznia 2023 r. oraz dnia 30 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 158)

Według stanu na 31 stycznia 2023 r., przyznano 34 dodatki węglowe w drodze decyzji administracyjnej wydanej w związku z przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, w ramach którego ustalono zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych

⁸ Według stanu na dzień 31 stycznia 2023 r.

lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania, tj. na podstawie art. 2 ust. 3d udw. Nie wydawano decyzji w trybie art. 2 ust. 15f udw.

(akta kontroli str. 111)

1.5 W OPS do prowadzenia w imieniu Prezydenta Miasta Rybnik postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego zostało upoważnionych 21 osób.

(akta kontroli str. 62-106)

W wyniku przeprowadzonego przeglądu analitycznego, na podstawie badania próby⁹ ustalono, że dodatki były przyznawane:

- zgodnie z art. 2 ust. 1 udw, tj. osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe. Weryfikacja następowała poprzez sprawdzenie w bazie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków¹⁰ lub analizę złożonej w formie papierowej deklaracji w Urzędzie Miasta Rybnik. Sprawdzenie obejmowało również datę zgłoszenia źródła ciepła do bazy CEEB.

W jednym przypadku wnioskujący nie posiadał wpisanego źródła ciepła do bazy CEEB, wobec czego OPS zgodnie z art. 2 ust. 15g udw przeprowadził wywiad środowiskowy, podczas którego ustalono, że źródło ciepła kwalifikuje się do wypłaty dodatku węglowego,

- 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 ww. udw,
- 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 ww. udw.

Gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego został złożony dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mieszczącego się pod tym samym adresem albo w tym samym dniu przez kilka osób z tego samego gospodarstwa domowego, o jego przyznaniu decydowała kolejność rejestracji wniosku zgodnie z datą lub godziną jego przyjęcia.

(akta kontroli str. 214-222)

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków objęto 30 spraw¹¹ zakończonych wypłatą dodatku węglowego w 2022 r. oraz 10 spraw, w których złożone wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 223-224, 242-435)

⁹ Dobranej w sposób losowy, w taki sposób, że spośród zestawienia wniosków wytypowano: 10 spośród 8462 spraw w których jedna osoba złożyła więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku węglowego, 10 spośród 2532 spraw w których na jeden adres zamieszkania złożono więcej niż jeden wniosek o wypłatę dodatku węglowego oraz 10 spośród 18 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.

¹⁰ Dalej: CEEB.

¹¹ 30 losowo dobranych spraw wytypowanych spośród 9873, tj. wszystkich wypłat dodatku węglowego w 2022 r. Próbie uzupełniono o 10 wniosków dobranych losowo spośród zestawienia 4171 wniosków pozostawionych bez rozpoznania.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że OPS Dział Świadczeń Rodzinnych realizuje zadania w zakresie wypłat dodatku węglowego na podstawie ustawy o dodatku węglowym: (...) Pracownicy Działu Świadczeń Rodzinnych, realizując zadanie, są zobowiązani do przestrzegania zapisów ustawowych, uczestniczą w szkoleniach (...), a w sytuacjach budzących wątpliwość zwracają się o opinię do radcy prawnego. Kierownik oraz osoby uczestniczące w szkoleniu w czasie zebrania przekazują zdobytą wiedzę w sprawie prowadzonych postępowań pozostałym pracownikom. Kierownik określa główne wytyczne dotyczące realizacji powierzonego zadania. W czasie zebrania kierownik wraz z podległymi pracownikami ustalili, iż we wskazanych wnioskach następuje weryfikacja bazy PESEL, weryfikacja bazy CEEB, a w razie wątpliwości wnioskodawca sprawdzany jest w Centrum Zrównoważonej Gospodarki Miejskiej - Referatu Gospodarki Komunalnej (opłata za wywóz nieczystości). W związku z kolejną nowelizacją przepisów o dodatku węglowym kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych, kierownicy sekcji Działu Świadczeń Rodzinnych wraz z kierownikiem Działu Pomocy Środowiskowej po opinii uzyskanej od radcy prawnego ustalili tryb postępowania dotyczący złożenia kilku wniosków z jednego adresu (tj. wyodrębnienia lokalu) oraz tryb postępowania w przypadku braku deklaracji CEEB lub jej złożenia po 11 sierpnia 2022 r.

(akta kontroli str. 165)

Jak wskazała Dyrektor OPS: (...) w przypadku podania przez wnioskodawcę adresu poczty elektronicznej informacja o przyznaniu dodatku węglowego zgodnie z art. 2 ust. 17 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym jest przesyłana na podany adres poczty elektronicznej. Ponadto informuję, że system teleinformatyczny z obsługą modułu dodatku węglowego – Familia (...), jest skonstruowany w ten sposób, iż w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia, informacja o tym jest kierowana do kolejki mailowej i przekazywana za pomocą modułu EMP do serwera pocztowego. Wiadomości e-mail mają status wysłany tylko w przypadku prawidłowo podanego przez wnioskodawcę adresu e-mail. Treść informacji wysyłanej do wnioskodawcy jest generowana automatycznie w oparciu o wzorzec (...).

(akta kontroli str. 157)

Ustalono, że dodatek węglowy był wypłacany na podstawie rzetelnie sprawdzonych wniosków, które weryfikowane były z wykorzystaniem baz danych dostępnych w OPS, wywiadem środowiskowym bądź weryfikacją działań strony w zakresie wydzielania lokalu mieszkalnego.

W wyniku przeprowadzenia badania próby 40 prowadzonych spraw w zakresie dodatku węglowego ustalono, że:

- jedna sprawa¹² została rozpatrzona, pomimo niekompletnego wniosku (brak jednej strony wniosku),
- w 39 sprawach¹³ załatwienie sprawy nastąpiło z uchybieniem miesięcznego terminu załatwienia sprawy,

co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 274-435)

W dwóch¹⁴ z 30 spraw dotyczących wypłaty dodatku węglowego w 2022 r. nie dokonano dodatkowej weryfikacji poprzez sprawdzenie w bazie PESEL.

¹² Nr 12799.DW

¹³ Sprawy nr: 426.DW, 54.DW, 501.DW, 1607.DW, 1982.DW, 5692.DW, 3244.DW, 4112.DW, 5362.DW, 3783.DW, 4855.DW, 7641.DW, 7700.DW, 8026.DW, 6212.DW, 10298.DW, 7374.DW, 8437.DW, 10809.DW, 8517.DW, 11908.DW, 11898.DW, 11996.DW, 12779.DW, 1278.DW, 12954.DW, 12936.DW, 13286.DW, 13629.DW, 5400.DW, 9675.DW, 8746.DW, 8807.DW, 6665.DW, 8304.DW, 3260.DW, 3963.DW, 2980.DW, 3400.DW

¹⁴ Sprawy nr: 6212.DW, 13286.DW.

Jak wyjaśnił inspektor OPS - prowadzący sprawę, nie zweryfikował wniosków w bazie PESEL przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 330-333, 382-385, 436-438)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. OPS w 39¹⁵ (tj. 97,5%) 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, gdyż nie wskazywano, że były to sprawy szczególnie skomplikowane. W przypadkach niedotrzymania terminu załatwienia sprawy OPS nie zawiadamiał wnioskodawcy o przyczynach niezakończonych sprawy w terminie i nie wskazywał nowego terminu jej zakończenia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

(akta kontroli str. 712-799)

W zakresie pierwszych trzech spraw Dyrektor OPS wyjaśniła, że: (...) *krótco po wejściu w życie wymienionej ustawy pojawiły informacje, iż ustawodawca planuje nowelizację ustawy o dodatku węglowym w związku z dużą ilością składanych wniosków, tj. sztucznym dzieleniem przez obywateli gospodarstw domowych, dla uzyskania prawa do dodatku na podstawie obowiązujących przepisów. Prawo to przysługiwało na gospodarstwo domowe, jednak pojawiały się w tym czasie liczne i rozbieżne interpretacje, jak należy postępować, np. w przypadku kilku gospodarstw domowych korzystających z jednego źródła ciepła. W tym stanie rzeczy ministerstwo informowało organy samorządu realizujące ustawę o dodatku węglowym o rozpoczęciu prac nad nowelizacją ustawy, która doprecyzuje komu przysługuje prawo do dodatku oraz wydłuży termin realizacji zadania do 2 miesięcy (...). Na tym etapie działania zmierzające do przyspieszenia wypłacenia świadczeń, w oparciu o przepisy, co do których istnieją znaczące wątpliwości interpretacyjne oraz które w najbliższym czasie miały się zmienić w taki sposób, że świadczenia w myśl nowych przepisów byłyby nienależne, a wpływ na sposób załatwienia sprawy ma moment rozpatrzenia wniosku, należało uznać za sprzeczne z intencją ustawodawcy, zwłaszcza że chodzi tu o środki publiczne w znaczącej wysokości. Drugim argumentem uzasadniającym brak wypłat dodatku węglowego jest brak wpływu środków - dotacji budżetowej na realizację wskazanego programu, a co za tym idzie, brak możliwości ich wprowadzenia do budżetu gminy. Aby organ właściwy mógł wypłacić świadczenia, niezbędnym jest wprowadzenie dotacji do budżetu miasta, a to może mieć miejsce jedynie na posiedzeniu sesji Rady Miasta. W Rybniku dotacja budżetowa na wypłaty dodatku węglowego po raz pierwszy została otrzymana od Wojewody Śląskiego dnia 21 września 2022 r., natomiast sesja Rady Miasta miała miejsce w dniu 22 września 2022 r. Pierwsze wypłaty dodatku węglowego nastąpiły 28 września 2022 r., tj. po wprowadzeniu znowelizowanej ustawy. Nadmienić należy także, że mocą ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw zmienił się ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, który otrzymał brzmienie: „Dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę (...)” natomiast w art. 52 wspomnianej ustawy wskazano, że „do postępowań w sprawie wypłat dodatku węglowego wszczętych i nie zakończonych przed wejściem*

¹⁵ 426.DW, 54.DW, 501.DW, 1607.DW, 1982.DW, 5692.DW, 3244.DW, 4112.DW, 5362.DW, 3783.DW, 4855.DW, 7641.DW, 7700.DW, 8026.DW, 6212.DW, 10298.DW, 7374.DW, 8437.DW, 10809.DW, 8517.DW, 11908.DW, 11898.DW, 11996.DW, 12779.DW, 1278.DW, 12954.DW, 12936.DW, 13286.DW, 13629.DW, 5400.DW, 9675.DW, 8746.DW, 8807.DW, 6665.DW, 8304.DW, 3260.DW, 3963.DW, 2980.DW i 3400.DW

¹⁶ Załatwienie spraw kształtowało się w przedziale od 39 do 111 dni, a przekroczenia terminu miesięcznego kształtowały się w przedziale od ośmiu do 81 dni.

w życie niniejszej ustawy prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 50 stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

(akta kontroli str. 159, 168-178)

W zakresie pozostałych 36 spraw Dyrektor OPS wskazała, że: (...) zgodnie z art. 35 § 4 kpa przepisy szczególne mogą określać inne terminy załatwiania spraw. Zgodnie za art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Powyższe wskazuje, że termin wypłaty dodatku węglowego jest równoznaczny z terminem załatwienia sprawy. Takie stanowisko znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie prezentowanym przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach, gdzie w sprawach SKO.PSI/41.5/50/2023/1356 oraz SKO.PSI/41.5/175/2023/3752 dotyczących ponagleń związanych z dodatkiem węglowym postanowiono, że tutejszy organ prowadził sprawy w zakresie przyznania dodatku węglowego zgodnie z terminem określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, tj. do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. W przypadku uchybienia dwumiesięcznemu terminowi załatwienia sprawy, jak wcześniej wyjaśniono, ustawa o dodatku węglowym w swym meritum odnosi się do dużej części mieszkańców Rybnika, co skutkowało masową liczbę złożonych wniosków o ustalenie prawa do dodatku węglowego, ograniczonymi możliwościami kadrowymi oraz realizacją w tym samym okresie czasu innych zadań w ramach obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, a wykonywanych przez pracowników Działu Świadczeń Rodzinnych.

Powodem niewysyłania zawiadomień do strony o przedłużeniu postępowania była masowa liczba złożonych wniosków i wiążąca się z nimi weryfikacja. Ustawodawca ponadto nowelizując przepisy o dodatku węglowym doprowadzał do nakładania na organ obowiązku przeprowadzania kolejnych nowych działań (np. wywiad środowiskowy, formalny wniosek o wyodrębnienie lokalu), które spowodowały, iż toczące się postępowania wydłużały się i stawały się skomplikowane (...) w prowadzonych postępowaniach zakończenie sprawy pomimo masowego charakteru następowało w zdecydowanej większości przypadków z zachowaniem terminów ustawowych. Wysyłanie zawiadomień do strony spowodowałoby dodatkowe spowolnienie pracy Działu, skutkiem czego nie wydawano by rozstrzygnięć w innych prowadzonych sprawach w ustawowych terminach.

(akta kontroli str. 157-166, 800-808)

NIK nie podziela powyższych argumentów z uwagi na brzmienie art. 35 § 3 Kpa, który wskazuje, że sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinny być załatwiane nie później niż w terminie miesiąca. Nie można w tym wypadku pominąć przepisu art. 36 Kpa, zgodnie z którym Organ ma obowiązek powiadomić o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie, bez względu na to czy uchybienie nastąpiło w winy Organu, czy z przyczyn od niego niezależnych.

2. OPS w jednej sprawie¹⁷, tj. 2,5% z 40 poddanych szczegółowemu badaniu, pod kątem terminowości załatwienia sprawy dotyczącej przyznania dodatku węglowego, rozpatrzył wniosek, pomimo że był on niekompletny.

(akta kontroli str. 579-587)

Jak wskazała Dyrektor OPS: (...) pozytywnie rozpatrzono wniosek strony o ustalenie prawa do dodatku węglowego, ponieważ do podpisanego przez stronę wniosku dołączono kopię złożonej deklaracji CEEB. W wyniku weryfikacji wskazanego dokumentu ustalono, iż pod wskazanym adresem zamontowane jest jedno źródło ciepła, tj. kocioł na paliwo stałe, a to tej strony nie zawiera niekompletny wniosek. (...)

¹⁷ Sprawa 12799.DW.

strona posiada prawo do wskazanego dodatku, a wzywanie strony do uzupełnienia wniosku przedłużyłoby prowadzone postępowanie, co spowodowałoby naruszenie zasady szybkości i prostoty postępowania zawartej w art. 12 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (...).

(akta kontroli str.157-166)

NIK, przyjmując przedstawioną przez Dyrektora OPS argumentację, wskazuje, że rozpatrzenie sprawy winno nastąpić na podstawie kompletnego wniosku. Jeżeli wniosek ten nie spełniał innych wymagań ustalonych w ustawie o dodatku węglowym¹⁸, w sprawie należało wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

OCENA CZĄSTKOWA

OPS stosownie do obowiązku określonego w art. 2 ust. 15 udw z należytą starannością weryfikował objęte badaniem wnioski o wypłatę dodatku węglowego (poza jednym, dla którego stwierdzono jego weryfikację przez OPS pomimo, że był on niekompletny), co NIK ocenia pozytywnie. Zasadnie przyznawano dodatek węglowy, bądź pozostawiano sprawę bez rozpatrzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Spośród 40 objętych badaniem spraw w 39 przypadkach (97,5%) nie zakończono spraw w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa i jednocześnie nie informowano strony postępowania o przyczynach jej niezakończono w terminie miesiąca, co było niezgodne z art. 36 kpa. Opóźnienia te były spowodowane dużą liczbą wniosków złożonych w krótkim czasie oraz ograniczeniami kadrowymi jednostki.

OBSZAR

2. Proces wypłaty dodatku węglowego.

Opis stanu faktycznego

2.1. OPS składał zapotrzebowania na środki finansowe związane z realizacją wypłat dodatku węglowego za pośrednictwem systemu informatycznego Centralnej Aplikacji Statystycznej w module PS.

Jak wyjaśniła Kierownik sekcji dodatków mieszkaniowych OPS w Rybniku: (...) dotacja na wypłatę dodatku węglowego przekazywana przez Śląski Urząd Wojewódzki wpływa na rachunek bankowy Urzędu Miasta Rybnik. W momencie ustalenia wartości kwotowej każdej listy przelewów następuje zapotrzebowanie za pośrednictwem poczty e-mail określonej kwoty, która tego samego dnia zostaje przekazana na konto podstawowej jednostki, tj. OPS Rybnik. Następnie z tego rachunku bankowego dokonywane są przelewy na konta świadczeniobiorców.

W dniach:

- 31 sierpnia 2022 r. OPS złożył wniosek o przyznania dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłat dodatku węglowego w 2022 r. w łącznej kwocie 122 400,0 tys. zł¹⁹;
- 12 września 2022 r. zaktualizowano wysokość środków finansowych, jakie potrzebne były na wrzesień 2022 r. do kwoty 21 420,0 tys. zł i taka kwota została przekazana na rachunek Urzędu Miasta w Rybniku w dniu 21 września 2022 r.;
- 4 października 2022 r. nastąpiła aktualizacja zapotrzebowania na wypłaty dodatku węglowego ze względu na ujawnione niedobory w środkach na wypłatę w wysokości 7 661,6 tys. zł, które otrzymano w dniu 12 października 2022 r.;

¹⁸ Art. 2 ust. 19 ustawy o dodatku węglowym udw wskazuje, że dla wniosku ustala się wzór.

¹⁹ W rozbiciu na miesiące, gdzie na wrzesień zawnioskowano o 45 900,0 tys. zł, na październik i listopad o 30 600,0 tys. zł a na grudzień o 15 300,0 tys. zł.

- 3 listopada 2022 r. OPS wykazał niedobory w zakresie środków potrzebnych na wypłatę dodatku węglowego w wysokości 2 142,9 tys. zł. W dniu 10 listopada 2022 r. otrzymano 981,0 tys. zł;
- 16 grudnia 2022 r. OPS złożył sprawozdanie dotyczące realizacji wypłat dodatku węglowego, w którym wykazano wnioski pozostałe do rozpatrzenia w liczbie 1 770. W dniu 20 grudnia 2022 r. Wojewoda Śląski przesłał na rachunek bankowy Urzędu Miasta w Rybniku kwotę 5 011,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 225-227, 485-561, 706-708)

W dniach 28 grudnia 2022 r. oraz 4 stycznia 2023 r. Urząd Miasta Rybnik zwrócił na konto Wojewody Śląskiego niewypłacone kwoty z tytułu dodatku węglowego odpowiednio w kwotach: 4 767,2 tys. zł oraz 217,4 tys. zł, co po odliczeniu kwoty obsługi świadczeń związanych z dodatkiem węglowym w kwocie 470,1 tys. zł stanowiło całość niewykorzystanej kwoty przyznanych środków.

OPS złożył w dniu 4 stycznia 2023 r. zapotrzebowanie na środki tytułem wypłaty dodatku węglowego w 2023 r. na kwotę 3 063,1 tys. zł. W dniu 23 stycznia 2023 r. zaktualizowano zapotrzebowanie do kwoty 2 601,0 tys. zł, która została otrzymana w dniu 24 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 694-702)

2.2 Do końca 2022 r. OPS wypłacił dodatki węglowe w łącznej kwocie 29 619,0 tys. zł dla 9 873 osób.

W 2023 r. (do 31 stycznia 2023 r.) OPS wypłacił dodatki w łącznej kwocie 810,0 tys. zł dla 270 osób. Łącznie w 2023 r.²⁰ wypłacono 296 dodatków węglowych na kwotę 888,0 tys. zł.

Każdy z dodatków został wypłacony w pełnej kwocie, tj. 3 000,0 zł.

(akta kontroli str. 228-231, 701)

Koszty obsługi wypłaty 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. Łącznie wartość kosztów obsługi wypłat dodatku węglowego w 2023 r.²¹ wyniosła 17,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 232-241, 699-700)

Zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym określenia realizacji wypłat dodatku węglowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za 2022 r., złożonym w dniu 16 stycznia 2023 r., OPS wypłaciła 9 873 dodatków. Powyższe było zgodne z zapisami analityki konta 130²² (rachunek bankowy)²³ dotyczącego świadczeń socjalnych w zakresie dodatku węglowego oraz ewidencją wypłaty świadczeń²⁴.

(akta kontroli str. 211-213, 228-231, 492)

Zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym określenia realizacji wypłat dodatku węglowego ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za 2022 r., złożonym

²⁰ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

²¹ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

²² 853-85395-3110-1C-DW

²³ Za okres od stycznia do grudnia 2022 r.

²⁴ Listy wypłat.

w dniu 28 lutego 2023 r., OPS wypłaciła 296 wniosków. Powyższe było zgodne z zapisami analityki rachunków bankowych konta 130²⁵ (rachunek bankowy) dotyczącego świadczeń socjalnych w zakresie dodatku węglowego oraz ewidencją wypłaty świadczeń²⁶.

(akta kontroli str. 694, 701)

2.3 OPS wypłacił do 28 lutego 2023 r. wszystkie należne świadczenia w łącznej kwocie 30 507 tys. zł (na 10 169 dodatków).

(akta kontroli str. 228-230, 701)

2.4 W wyniku przeprowadzonego badania próby 70 spraw²⁷ w zakresie terminowości wypłat dodatku węglowego ustalono, że w przypadku sprawy numer:

- 426.DW złożenie wniosku miało miejsce w dniu 19 sierpnia 2022 r., informacja o przyznaniu dodatku z dnia 27 września 2022 r., a wypłata została dokonana w dniu 28 września 2022 r.;
- 54.DW złożenie wniosku nastąpiło w dniu 17 sierpnia 2022 r., informacja o przyznaniu dodatku z dnia 26 września 2022 r., a wypłata została dokonana w dniu 28 września 2022 r.;
- 501.DW złożenie wniosku nastąpiło w dniu 18 sierpnia 2022 r., informacja o przyznaniu dodatku z dnia 26 września 2022 r., a wypłata została dokonana w dniu 28 września 2022 r.

Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym przed 20 września 2022 r. (art. 2 ust. 11 udw) termin wypłaty dodatku węglowego wynosił miesiąc, natomiast po 20 września 2022 r. termin ten wynosił dwa miesiące. Stosownie zaś do art. 52 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw²⁸ do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy prowadzonych na podstawie udw stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 września 2022 r.

(akta kontroli str. 651-657)

Jak wskazała Dyrektor OPS: (...) w przedmiotowym zakresie ma zastosowanie art. 52 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw. Wypłata dodatku miała miejsce 28 września 2022 r. Na początku miesiąca września organ został poinformowany o pracach związanych z nowelizacją ustawy o dodatku węglowym, które mają doprecyzować komu dokładnie przysługuje ww. dodatek. Ministerstwo jednoznacznie podkreśliło fakt, iż należy w sposób rzetelny przyznawać określony dodatek, aby nie narazić się na naruszanie dyscypliny finansów publicznych. Informowano, także że czas na wypłatę dodatku zostanie wydłużony do 2 miesięcy, dodatkowo Miasto Rybnik nie otrzymało dotacji na wypłatę dodatku w terminie miesiąca, dlatego w wskazanej sprawie nie zachowano terminu miesięcznego, zachowując jednocześnie termin dwumiesięczny.

(akta kontroli str.159)

²⁵ 853-85395-3110-1C-DW

²⁶ Listy wypłat.

²⁷ Ustalenia w zakresie terminowości wypłat dodatku węglowego dokonano na podstawie analizy 70 przypadków: 30 losowo dobranych spraw wytypowanych spośród wszystkich wypłat dodatku węglowego w 2022 r. Populacja 9873; 20 losowo wybranych spraw z dni 1 i 30 września 2022 r., tj. sprzed 30 października 2022 r. Populacja 422; 20 losowo wybranych spraw spośród wypłaconych dodatków węglowych w 2023 r. (stan na 27 stycznia 2023 r.). Populacja 270.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1967, ze zm.

Ponadto ustalono, że w 18 sprawach²⁹ spośród 70 badanych wypłata dodatku węglowego nastąpiła z uchybieniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 2 ust. 11 udw, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 443-446, 588-650)

2.5 Analiza danych wynikających ze sprawozdania dotyczącego realizacji wypłat dodatku węglowego złożonego w dniu 16 stycznia 2023 r. oraz w dniu 28 lutego 2023 r. w konfrontacji z zapisami konta rachunek bankowy dla obsługi tych świadczeń oraz wyciągami bankowymi wykazała, że kwoty:

- środków przekazanych na rachunek Urzędu Miasta w Rybniku uwzględniające ewentualne zwroty (poz. 8),
- wydatki ogółem (poz. 9),
- kwota wypłaconych środków na wypłaty dodatków (poz. 10),
- koszty obsługi zadania (poz. 11),
- wysokość niewykorzystanych środków z tytułu wypłaty dodatku węglowego (poz. 12),

wykazane w sprawozdaniach składanych przez OPS były prawidłowe. Sprawozdania zostały złożone terminowo.

(akta kontroli str. 492, 694)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OPS w 18³⁰ na 70 (tj. w 25,7%) poddanych analizie spraw dotyczących wypłaty dodatku węglowego nie dochował terminu na jego wypłatę, który określono w art. 2 ust. 11 udw³¹.

(akta kontroli str. 443-446, 588-650)

Dyrektor OPS jako przyczyny niezakończenia sprawy w terminie wskazała przede wszystkim: dużą liczbę składanych wniosków, ograniczone możliwości kadrowe oraz realizację w tym samym okresie przez pracowników innych postępowań w ramach obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, a także fakt, że aby nie dezorganizować pracy urzędu wypłaty realizowano raz w tygodniu.

(akta kontroli str. 157-166, 211-213)

NIK zwraca uwagę na brzmienie art. 2 ust. 11 udw, który wskazuje, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Podkreślić należy, że to na Dyrektora OPS ciąży obowiązek zorganizowania pracy w sposób zapewniający terminowe realizowanie zadań określonych prawem. Należy dodać, że OPS dysponował środkami finansowymi na realizację ww. wypłat dodatków węglowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość wypłat dodatku węglowego. W 18 spośród 70 (tj. 25,7%) spraw poddanych badaniu pod kątem terminowej wypłaty dodatku węglowego, OPS nie dochował terminu wypłaty określonego w art. 2 ust. 11 udw.

²⁹ Nr: 7374.DW, 8437.DW, 10809.DW, 8517.DW, 11996.DW, 12529.DW, 9962.DW, 9840.DW, 9682.DW, 9654.DW, 9642.DW, 9628.DW, 8883.DW, 8790.DW, 8772.DW, 8763.DW, 8726.DW, 11148.DW.

³⁰ Nr: 7374.DW, 8437.DW, 10809.DW, 8517.DW, 11996.DW, 12529.DW, 9962.DW, 9840.DW, 9682.DW, 9654.DW, 9642.DW, 9628.DW, 8883.DW, 8790.DW, 8772.DW, 8763.DW, 8726.DW, 11148.DW.

³¹ Dodatek ten wypłacono w przedziale od 63 do 135 (w jednym przypadku) dni od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, a przekroczenia terminu dwóch miesięcy kształtowały się w przedziale od dwóch do 74 dni.

OPS prawidłowo i terminowo sprawozdawał do Wojewody Śląskiego w zakresie otrzymanych i wydatkowanych 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 OPS, 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 17 marca 2023 r.

Kontroler
Jacek Kordanowski
Specjalista kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Piotr Miklis
Dyrektor Delegatury NIK
w Katowicach