



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.015.04.2023

Pani
Sylvia Szymańska
Burmistrz Blachowni
ul. Sienkiewicza 22,
42-290 Blachownia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/056 - Zabezpieczenie importu węgla kamiennego w związku z wprowadzeniem embarga na dostawy z Rosji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Blachowni, ul. Sienkiewicza 22, 42-290 Blachownia ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwia Szymańska, Burmistrz Blachowni ² od 5 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 7)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie dostaw węgla w odpowiedniej ilości i jakości w celu jego sprzedaży osobom fizycznym. 2. Organizacja procesu sprzedaży węgla osobom fizycznym po preferencyjnej cenie.
Okres objęty kontrolą	Od 24 lutego 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badania kontrolne obejmują również dowody dotyczące działań i zdarzeń zaistniałych przed 24 lutego 2022 r. w przypadkach, gdy miały wpływ na działalność objętą kontrolą.
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
Kontrolerzy	1. Tomasz Raszka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/91/2023 z 17 kwietnia 2023 r. 2. Robert Pasek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/92/2023 z 17 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Gminę w zakresie zapewnienia dostaw węgla w odpowiedniej ilości i jakości w celu jego sprzedaży mieszkańcom oraz proces organizacji sprzedaży węgla po preferencyjnej cenie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Gmina rzetelnie dokonała wstępnego ustalenia liczby gospodarstw domowych, potencjalnie zainteresowanych zakupem węgla w ramach ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych⁵, a następnie zapewniła dostawy węgla w odpowiedniej ilości i jakości w celu jego sprzedaży osobom fizycznym po preferencyjnej cenie. Zagwarantowano mieszkańcom właściwą organizację procesu sprzedaży węgla, w szczególności poprzez zapewnienie dogodnych dla mieszkańców miejsc składowania węgla. Cena sprzedaży węgla dla mieszkańców została rzetelnie skalkulowana i nie przekroczyła ceny maksymalnej ustalonej w ww. ustawie. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na niezamieszczeniu informacji o udzieleniu zamówienia na zakup węgla w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

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

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

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2236, ze zm., dalej: „ustawa o zakupie preferencyjnym węgla”.

nieterminowej zapłacie niektórych należności z tytułu realizacji zawartych umów nie miały wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie dostaw węgla w odpowiedniej ilości i jakości w celu jego sprzedaży osobom fizycznym

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina samodzielnie przystąpiła do realizacji sprzedaży węgla w ramach *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, tj. nie zawarła z innymi gminami umów dotyczących wspólnego zakupu węgla. W dniu 27 października 2023 r. Gmina umieściła na swojej oficjalnej stronie internetowej istotne informacje dla mieszkańców dotyczące jej przystąpienia do systemu preferencyjnego zakupu węgla. W celu skorzystania z tej formy zakupu, osoby zainteresowane zostały poproszone o potwierdzenie swojego zainteresowania poprzez wypełnienie załączonego formularza. W formularzu należało określić rodzaj węgla oraz jego ilość w podziale na termin dostawy, tj. na IV kwartał 2022 r. oraz I kwartał 2023 r. W celu złożenia wypełnionego formularza, mieszkańcy mieli możliwość dostarczenia go osobiście lub przesłania drogą elektroniczną do wyznaczonej gminnej jednostki organizacyjnej. Burmistrz powierzył Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Blachowni Sp. z o.o.⁷ zadanie realizacji sprzedaży węgla na warunkach określonych w ustawie. Wg stanu na dzień 7 listopada 2023 r. liczba gospodarstw zainteresowanych zakupem węgla w tej formie wyniosła 481 (z czego: 233 osoby zgłosiły zapotrzebowanie na ekogroszek, 174 osoby na orzech, 70 osób na kostkę oraz 4 osoby na miał).

(akta kontroli str. 10, 12-13, 16-17)

1.2. Gmina w dniu 4 listopada 2022 r., tj. w terminie określonym w art. 34 ust. 1 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*⁸, ogłosiła zamiar dokonania zakupu węgla na warunkach określonych w ww. ustawie, zamieszczając tę informację w Biuletynie Informacji Publicznej⁹.

Zgodnie z instrukcją dla gmin, zamieszczoną na stronie internetowej Ministerstwa Aktywów Państwowych¹⁰, gmina oczekiwała na informację od podmiotu wprowadzającego węgiel do obrotu, wskazanego przez MAP, wg przyporządkowania terytorialnego dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 11, 15)

1.3. W dniu 15 grudnia 2022 r. Gmina zawarła umowę kupna węgla¹¹ z podmiotem wyznaczonym przez MAP w rozporządzeniu z dnia 2 listopada 2022 r. w sprawie wykazu podmiotów uprawnionych do prowadzenia sprzedaży gminom paliwa stałego¹², tj. z PGE Paliwa Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie. W treści umowy zawarto wszystkie elementy wymienione w art. 3 ust. 4 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, w szczególności sortyment węgla (8-25 mm, 25+ mm) i jego ilość (1575 ton¹³), cenę węgla (1 500 złotych brutto za tonę), termin dokonania przez gminę płatności

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

⁷ Dalej: „OSiR”.

⁸ Do 3 dni roboczych od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 8 listopada 2022 r.

⁹ Dalej: „BIP”.

¹⁰ Dalej: „MAP”.

¹¹ Nr SW/22/520/G, zawartą na czas oznaczony do 30 kwietnia 2023 r.

¹² Dz. U. poz. 2237.

¹³ Rzeczywista ilość węgla zakupionego przez Gminę wynikać miała z zawieranych przez strony zamówień w ramach procedury zamawiania i miała uwzględniać – z jednej strony - otrzymane przez Gminę wnioski o zakup oraz – z drugiej strony - możliwości sprzedawcy związane z dostępnością węgla.

z tytułu zakupu węgla (60 dni liczonych od dnia wydania węgla na rzecz Gminy), a także sposób, warunki i termin odbioru przez Gminę. Odbiór węgla kamiennego (przez osobę upoważnioną na piśmie) miał następować transportem drogowym lub kolejowym organizowanym przez Gminę z wyznaczonego składu sprzedawcy, na podstawie pisemnych zamówień składanych przez Gminę (wg określonego wzoru) i obejmujących: kontraktową ilość węgla z tolerancją jakościową (maksymalnie ok. 25 t w przypadku transportu drogowego oraz ok. 2 200 t w przypadku transportu kolejowego), okres odbiorów węgla (miesiąc), sortyment węgla, miejsce odbioru, harmonogram odbiorów węgla wyrażony w miesiącach kalendarzowych. Faktura VAT miała być wystawiana przez sprzedawcę za każdą sprzedaną partię węgla (w przypadku transportu samochodowego ilość odebraną w ciągu jednego tygodnia, a w przypadku transportu kolejowego ilość odebraną jednym transportem kolejowym). Ilość węgla określona w umowie (1 575 t) uwzględniała całkowite zapotrzebowanie zgłoszone przez mieszkańców, tj. wynikające z przeprowadzonego wstępnie ustalenia liczby gospodarstw domowych na terenie Gminy zainteresowanych zakupem węgla kamiennego w ramach zakupu preferencyjnego (525 × 3 tony).

W treści umowy określono, że do każdego zamówienia sprzedawca będzie załączał certyfikat jakości węgla oraz że będzie on ponosił odpowiedzialność z tytułu realizacji umowy wyłącznie za zgodność jakości węgla kamiennego z certyfikatem jakości w chwili wydania węgla kamiennego kupującemu lub wskazanemu przez niego przewoźnikowi. W załączniku do umowy zawarto szczegółowe zapisy zabezpieczające interesy Gminy, dot. w szczególności odpowiedzialności dostawcy węgla w przypadku niezachowania należytej jakości dostarczonego węgla (tj. jego niezgodności z parametrami deklarowanymi w treści certyfikatu jakości) - przewidziano możliwość zgłoszenia reklamacji na formularzu wg określonego wzoru (protokole reklamacji). Warunkiem rozpatrzenia reklamacji było przedstawienie przez Gminę udokumentowanych wyników analiz jakościowych, węgla wykonanych przez niezależne akredytowane laboratorium, potwierdzających niezgodność z parametrami deklarowanymi wskazanymi w treści certyfikatu jakości lub dostarczenie reprezentatywnej próbki węgla (określono jej wielkość) na wskazany przez sprzedawcę adres laboratorium, celem wykonania jego analiz przez sprzedawcę. Określono przy tym również minimalne dopuszczalne różnice wartości odpowiednich parametrów jakościowych węgla. Postanowiono, że w przypadku uznania reklamacji, sprzedawca obniży cenę reklamowanej partii węgla lub wymieni tę partię na węgiel wolny od wad, a także zwróci kupującemu udokumentowany koszt przeprowadzonych analiz węgla lub dostarczenia próbek do analizy przez sprzedawcę.

(akta kontroli str. 18-32)

Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnił, że *Gmina nie miała możliwości wprowadzenia zmian do treści umowy zawartej z PGE Paliwa Sp. z o. o., chociaż mogła czynić usiłowania w tym zakresie oraz że ewentualne próby negocjacji doprowadziłyby jedynie do opóźnienia procesu sprzedaży węgla na rzecz mieszkańców, albo taką możliwość wręcz by uniemożliwiły.*

(akta kontroli str. 35)

1.4. Stosownie do wymogów art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ oraz art. 28 pkt 1 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla* Gmina, przed zawarciem umowy sprzedaży węgla z podmiotem wprowadzającym do obrotu, dokonała odpowiednich zmian w jej

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ustawy o finansach publicznych”.

planach dochodów i wydatków¹⁵. W planach dochodów i wydatków Gminy na lata 2022 i 2023 ujęto planowane wpływy ze sprzedaży węgla oraz wydatki z tego tytułu w wysokościach odpowiednio: 1 413 750 zł oraz 1 657 500 zł.

(akta kontroli str. 36-62)

1.5. W okresie objętym kontrolą Gmina poniosła wydatki na zakup węgla (na potrzeby zakupów preferencyjnych przez osoby fizyczne) w łącznej kwocie netto 847 315,55 zł (brutto 1 042 198,14 zł), wynikające z łącznie sześciu faktur zakupu wystawionych przez dostawcę węgla (PGE Paliwa Sp. z o.o.) tytułem sprzedaży łącznie 694,8 t węgla.

Gmina w wyznaczonym terminie (60 dni od daty sprzedaży, tj. wydania węgla) uregulowała płatności wynikające z dwóch faktur zakupu. W przypadku pozostałych czterech faktur zapłaty dokonano po terminie, co opisano szczegółowo w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 63)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie zamieściła informacji o udzieleniu zamówienia na zakup węgla w Biuletynie Zamówień Publicznych, czym naruszono art. 6 ust. 2 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, zgodnie z którym Gmina jako zamawiający miała obowiązek dokonania tego w terminie 7 dni od dnia udzielenia zamówienia.

Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnił w tej sprawie, że ww. przepis nie ma zastosowania do umów zawieranych przez gminy z podmiotami wprowadzającymi do obrotu i wyznaczonymi do sprzedaży węgla na rzecz gminy. Jego zdaniem użyty w tym przepisie termin „zamawiający” *właściwy jest dla obszaru spraw objętych ustawą o zamówieniach publicznych i tam w słowniku pojęć zdefiniowano jako osoba lub podmiot obowiązany do stosowania przepisów uregulowanych tym aktem prawnym. O ile dokonując wyboru składów opału, w których gmina zamówiła usługę magazynowania i dystrybucji węgla określając warunki usługi oraz jej cenę, o tyle w przypadku podmiotu jaki umożliwiał zaopatrywanie mieszkańców w węgiel gmina Blachownia była pozbawiona prawa wyboru podmiotu i ceny pozyskiwanego dla mieszkańców węgla. Potwierdza to zapis art. 3 ust. 12 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych stanowiąc: „Minister właściwy do spraw aktywów państwowych określi, w drodze rozporządzenia, wykaz podmiotów wprowadzających do obrotu uprawnionych do prowadzenia sprzedaży przez niektóre podmioty paliwa stałego z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych.”*

(akta kontroli str. 34)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień, gdyż ww. przepis (art. 6 ust. 2 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*) dotyczył „zamówień udzielanych w celu realizacji zadań określonych w przepisach niniejszej ustawy” (jak stanowił art. 6 ust. 1 tej ustawy), a więc wszystkich (a nie tylko wybranych) zamówień związanych z zakupem preferencyjnym węgla, w związku z tym również zamówienia polegającego na zakupie węgla od podmiotu wprowadzającego do obrotu. Nie zwalnia Gminy z ww. obowiązku również przytoczony w wyjaśnieniach art. 3 ust. 12 tej ustawy, gdyż

¹⁵ Uchwały Rady Miejskiej w Blachowni: nr 317/LVII/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Blachownia na rok 2022, nr 318/LVII/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Blachownia na rok 2022 oraz Zarządzenia Burmistrza Blachowni: nr OR.0050.276.2022 w sprawie zmian w budżecie Gminy Blachownia na rok 2022, nr OR.0050.6.2023 w sprawie zmian w budżecie Gminy Blachownia na rok 2023,

zawiera on uprawnienie Ministra do określenia wykazu podmiotów wprowadzających węgiel do obrotu i uprawnionych do prowadzenia jego sprzedaży.

2. W przypadku trzech z sześciu faktur zakupu węgla, wystawionych przez dostawcę węgla w okresie objętym kontrolą, zapłaty dokonano po upływie terminu 60 dni od daty sprzedaży, tj. wydania węgla, wyznaczonego w art. 3 ust. 8 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla* oraz w fakturach zakupu i w treści zawartej z dostawcą umowy sprzedaży węgla. Dotyczyło to następujących faktur:

- nr 9034021237 z 19 stycznia 2023 r. na kwotę brutto 542 579,03 zł – data sprzedaży 23 grudnia 2022 r., zapłacono 23 lutego 2023 r. (dwa dni po terminie zapłaty ustalonym na 21 lutego 2023 r.),
- nr 9034021427 z 23 stycznia 2023 r. na kwotę brutto 39 029,93 zł – data sprzedaży 5 stycznia 2023 r., zapłacono 7 marca 2023 r. (jeden dzień po terminie zapłaty ustalonym na 6 marca 2023 r.),
- nr 9034021806 z 26 stycznia 2023 r. na kwotę brutto 37 409,93 zł – data sprzedaży 9 stycznia 2023 r., zapłacono 15 marca 2023 r. (pięć dni po terminie zapłaty ustalonym na 10 marca 2023 r.).

Ponadto, kwotę 38 099,93 zł, wynikającą z faktury korygującej nr 9834004656 z 7 lutego 2023 r. zapłacono 24 lutego 2023 r., tj. trzy dni po terminie zapłaty wyznaczonym na fakturze oraz wynikającym z treści zawartej umowy¹⁶ (21 lutego 2023 r.).

(akta kontroli str. 65, 67-69, 72-76)

Skarbnik Gminy oraz Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnili, że zapłata za dostarczony węgiel do składów odbyła się po terminie, ponieważ Gmina nie posiadała wystarczających środków na pokrycie zobowiązania oraz że dostawca węgla nie obciążył Gminy odsetkami z tytułu ww. nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 77)

NIK, uwzględniając fakt przejściowego braku środków w budżecie Gminy na pokrycie ww. zobowiązań, zwraca uwagę na określony w art. 44 ust. 3 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*, wymóg dokonywania wydatków, przez jednostkę sektora finansów publicznych, w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Należy też zauważyć, że przyjęty w *ustawie o zakupie preferencyjnym węgla* termin 60 dni na dokonanie zapłaty, jest dłuższy niż standardowo stosowany termin w transakcjach handlowych (z reguły 30 dni).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Gmina rzetelnie dokonała wstępnego ustalenia liczby gospodarstw domowych znajdujących się na jej terenie, zainteresowanych zakupem węgla w ramach zakupu preferencyjnego, a następnie zapewniła dostawy węgla w odpowiedniej ilości i jakości w celu jego sprzedaży osobom fizycznym po preferencyjnej cenie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegające na niezamieszczeniu informacji o udzieleniu zamówienia na zakup węgla w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na nieterminowej zapłacie należności za cztery z sześciu otrzymanych faktur zakupu węgla, nie miały wpływu na kontrolowaną działalność.

2. Organizacja procesu sprzedaży węgla osobom fizycznym po preferencyjnej cenie

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2.1. W wyniku opublikowania w BIP Gminy Blachownia zamiaru zakupu węgla na

¹⁶ §8 ust. 7 umowy nr SW/22/520/G.

potrzeby mieszkańców, zgłosiły się (telefonicznie lub pocztą elektroniczną) cztery podmioty prowadzące składy węgla na terenie Gminy i gmin sąsiednich (tj. w miejscowościach: Blachownia, Konopiska, Puszczew i Łojki), posiadające niezbędną bazę techniczną do transportu i składowania węgla i mieszczące się w katalogu podmiotów zawartym w art. 5 ust. 5 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, które zadeklarowały współpracę w tym zakresie.

(akta kontroli str. 11, 82)

W celu umożliwienia uprawnionym osobom fizycznym zamieszkałym na terenie Gminy odbioru zakupionego węgla po preferencyjnej cenie, Gmina zawarła 12 grudnia 2022 r. jednobrzmiące umowy dystrybucji paliwa stałego¹⁷ z każdym z ww. czterech przedsiębiorców. W zawartych z Gminą umowach każdy z tych przedsiębiorców oświadczył, że dysponował niezbędnym sprzętem koniecznym do wykonania umowy, tj. odpowiednimi pojazdami do przewozu węgla oraz że posiadał tytuł prawny do nieruchomości, stanowiącej miejsce składowania węgla, na której będzie on składowany przed jego dostarczeniem do nabywcy w ramach realizowanej przez Gminę sprzedaży preferencyjnej węgla.

W treści każdej z ww. umów Gmina oświadczyła, że na dzień jej zawarcia 500 gospodarstw domowych znajdujących się na jej terenie wyraziło zainteresowanie zakupem paliwa stałego w ramach zakupu preferencyjnego na łączną liczbę 750 ton w okresie do 31 grudnia 2022 r. i 750 ton w okresie do 30 kwietnia 2023 r., przy czym dla sprawniej realizacji usługi dystrybucji paliwa stałego Gmina powierzy ją danemu przedsiębiorcy oraz innym podmiotom. Gmina zobowiązała się też we własnym zakresie zebrać i zweryfikować wnioski o zakup preferencyjny węgla, złożone w okresie do 31 grudnia 2022 r. oraz w okresie do 30 kwietnia 2023 r. przez zainteresowane gospodarstwa domowe oraz przekazać każdemu z przedsiębiorców wykaz osób uprawnionych do zakupu preferencyjnego¹⁸. Gmina zobowiązała się do zakupu węgla od podmiotu wprowadzającego do obrotu w ilości umożliwiającej jego sprzedaż wszystkim uprawnionym osobom¹⁹ oraz tak aby był możliwy przez przedsiębiorcę jego transport od miejsca zakupu do miejsca składowania, co najmniej w dniu przekazania przez Gminę listy osób uprawnionych, a także do dwukrotnego przeprowadzenia inwentaryzacji węgla pozostałego w miejscu składowania²⁰ i przekazania decyzji dotyczącej wykorzystania.

W zawartych umowach przedsiębiorcy zostali zobowiązani do: transportu węgla zakupionego przez Gminę od podmiotu wprowadzającego do obrotu, z miejsca zakupu do ww. miejsca składowania (za wynagrodzeniem w wysokości brutto odpowiednio: 350 zł lub 400 zł za jedną tonę węgla w przypadku gdy miejsce zakupu położone jest odpowiednio: w odległości do 80 km lub w odległości od 80 do 150 km od miejsca składowania), przekazywania do Gminy szczegółowego zestawienia dostaw zrealizowanych na rzecz osób uprawnionych, wskazanych przez Gminę oraz do transportu węgla z miejsca składowania do nabywcy na jego koszt w terminie nie przekraczającym siedmiu dni roboczych od dnia przekazania przez Gminę wykazu osób uprawnionych (zastrzeżono przy tym, że koszt ten nie będzie wyższy niż 40 zł oraz że nabywca może odebrać węgiel we własnym zakresie).

Całkowite wynagrodzenie każdego z przedsiębiorców za wykonanie wszystkich

¹⁷ O numerach kolejnych: OR.272.341.2022, OR.272.342.2022, OR.272.343.2022, OR.272.344.2022, każda na okres do 30 kwietnia 2023 r.

¹⁸ Tj. tych, którzy dokonali wpłaty w wymiarze uprawniającym do odbioru paliwa stałego. Wykazy te miały zawierać: imię i nazwisko nabywcy, telefon kontaktowy, adres dostawy, ilość i rodzaj wnioskowanego paliwa stałego oraz miejsce na datę dostawy i potwierdzenie odbioru w postaci podpisu nabywcy.

¹⁹ Tj. w ilości pokrywającej ubytek szacowany na 5% ciężaru węgla, powstały wskutek utraty zawartej w nim wody zarówno w trakcie transportu z miejsca zakupu do miejsca składowania, jak i w miejscu składowania.

²⁰ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. i 30 kwietnia 2023 r.

obowiązków wynikających z zawartej umowy, miało wynieść kwotę stanowiącą iloczyn ceny jednostkowej oraz ilości węgla, które otrzymali nabywcy, zgodnie z przekazanym przez Gminę wykazem osób uprawnionych (jednak nie więcej niż 180 tys. zł w przypadku każdej umowy). Wynagrodzenie miało być płatne w okresach miesięcznych, obejmujących miesiąc kalendarzowy, na podstawie faktury wystawionej przez przedsiębiorcę wraz z załączonym zestawieniem zrealizowanych dostaw do kupujących dokonanych w danym miesiącu oraz w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawidłowo wypełnionej faktury i ww. zestawienia. Postanowiono też, że w przypadku gdy Gmina nie zakupi paliwa stałego od podmiotu wprowadzającego do obrotu, przedsiębiorcy nie mają obowiązku wykonywania zobowiązań wynikających z umowy oraz nie nabywają prawa do wynagrodzenia, ani też odszkodowania od Gminy.

W każdej z umów określono również, że przedsiębiorca zapłaci na rzecz Gminy karę umowną w kwocie 5 tys. zł za każdą tonę węgla, zbytą przez przedsiębiorcę odpłatnie lub nieodpłatnie osobie niewskazanej przez Gminę²¹; a także za każdy przypadek zbycia na rzecz osoby uprawnionej węgla w ilości przekraczającej ilość wskazaną przez Gminę. Przewidziano też uprawnienie Gminy do domagania się odszkodowania uzupełniającego w przypadku, gdy zastrzeżona kara umowna nie pokryje całej szkody. Gmina z kolei zobowiązała się zapłacić przedsiębiorcom odsetki ustawowe w transakcjach handlowych za opóźnienie w zapłacie wynagrodzenia.

(akta kontroli str. 103-109, 111-117, 119-125, 127-133)

Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla* Gmina zamieściła informacje o udzieleniu zamówienia na usługi dystrybucji węgla w Biuletynie Zamówień Publicznych 16 grudnia 2022 r. (4 dni po zawarciu każdej z ww. umów). Informacje te zawierały wszystkie wymagane elementy, tj.: nazwę i adres siedziby zamawiającego, datę i miejsce zawarcia umowy, opis przedmiotu umowy, cenę, wskazanie okoliczności faktycznych uzasadniających udzielenie zamówienia bez zastosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych²² podano, że umowy zostały zawarte na podstawie *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*), nazwę (firmę) podmiotu, z którym została zawarta umowa.

(akta kontroli str. 135-138)

W dniu 26 kwietnia 2023 r., kierując się zmianami w treści *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, Gmina zawarła aneksy do ww. umów (z datą obowiązywania od 30 kwietnia 2023 r.), w wyniku których przedłużono okresy obowiązywania umów do 31 lipca 2023 r. oraz postanowiono, że w tym dniu zostanie przeprowadzona jeszcze jedna inwentaryzacja węgla pozostałego w miejscach składowania.

(akta kontroli str. 110, 118, 126, 134)

Do 28 czerwca 2023 r. Gmina poniosła łączne wydatki z tytułu ww. usług dystrybucji węgla (obejmujące zarówno koszt transportu węgla z miejsca jego zakupu przez Gminę do miejsca składowania na terenie Gminy, jak i koszt składowania) w kwocie netto 177 414,18 zł (brutto 218 219,44 zł), udokumentowane łącznie 21 fakturami zakupu, wystawionymi przez ww. czterech przedsiębiorców. Łączna ilość węgla objętego usługą dystrybucji, wynikająca z ww. faktur wyniosła 545,6 t. Do każdej faktury załączone były kwity wagowe dokumentujące odbiór węgla ze składu węgla oraz zestawienie dostaw zrealizowanych na rzecz osób uprawnionych, wskazanych przez Gminę, zawierające wymagane dane. Łączna ilość węgla wynikająca z zestawień była zgodna z ilością podaną na fakturze.

²¹ Przy czym w przypadku zbycia niepełnej tony paliwa stałego, kara umowna w kwocie 5 tys. zł należna jest również za każdą niepełną tonę tego paliwa - za każdy taki przypadek.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

Gmina w wyznaczonym terminie (14 dni od daty dostarczenia faktury) uregulowała płatności wynikające z 20 faktur zakupu. W przypadku jednej faktury zapłaty dokonano po terminie, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 139-149)

2.2. Zarządzeniem z 30 listopada 2022 r. Burmistrz ustaliła cenę sprzedaży węgla na potrzeby zakupów preferencyjnych przez osoby fizyczne w gospodarstwach domowych na terenie Gminy w wysokości 1 950 zł za tonę (niezależnie od sortymentu (orzech/groszek). Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza), cenę tę skalkulowano na bazie następujących składników: koszty zakupu węgla wynikające z umowy ze sprzedawcą 1 500 zł, koszty transportu i składowania węgla wynikające z umów ze składami węgla 400 zł oraz dodatkowe 50 zł wynikające z utraty wielkości wagowej asortymentu paliwa, związanej z warunkami atmosferycznymi i stratami w trakcie przeładunku i transportu.

(akta kontroli str. 14, 150)

2.3. W systemie teleinformatycznym umożliwiającym prezentowanie informacji m.in. o cenach paliw stałych²³, stosownie do art. 5 ust. 4 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla*, wprowadzono i aktualizowano informacje o stosowanej cenie sprzedaży węgla (1950 zł).

(akta kontroli str. 151)

2.4. Na podstawie art. 12 ust. 4 *ustawy o zakupie preferencyjnym węgla* Burmistrz upoważniła²⁴ kierownika jednostki organizacyjnej gminy (Prezesa Zarządu OSiR) do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących weryfikacji wniosków o zakup preferencyjny paliwa stałego składanego w oparciu o przepisy ww. ustawy.

(akta kontroli str. 152)

W związku z powyższym weryfikacja ww. wniosków była przedmiotem odrębnej kontroli przeprowadzonej w OSiR, a jej ustalenia zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu OSiR.

2.5. W okresie objętym kontrolą²⁵ 404 osoby (wg danych z ewidencji prowadzonej przez OSiR) nabyły węgiel od Gminy w ramach zakupu preferencyjnego, co stanowiło 52,5% liczby złożonych wniosków o zakup preferencyjny oraz 15,6% liczby beneficjentów dodatku węglowego (wynoszącej – wg danych uzyskanych od MOPS 2589). Łączna kwota wpłat za zakup preferencyjny węgla, dokonanych na rachunek Gminy przez ww. osoby wyniosła 1 070 470,50 zł.

(akta kontroli str. 153, 158-159)

Różnica pomiędzy ilością węgla zakupionego przez Gminę 694,8 t (wg faktur za zakup węgla), a ilością węgla odebranego przez osoby fizyczne ze składów 545,6 t (wg faktur za usługę dystrybucji węgla) wyniosła 149,2 t.

W wyniku inwentaryzacji węgla zakupionego przez Gminę z przeznaczeniem na sprzedaż po preferencyjnej cenie, przeprowadzonej 9 maja 2023 r., ustalono, że na czterech składach pozostało łącznie 123 t węgla (tj. o 26,2 t mniej, niż wynikało z ww. rozliczenia).

(akta kontroli str. 63, 140, 160-164)

Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza) wyjaśnił w tej sprawie, że *czynności inwentaryzacyjne bazowały na oszacowanej objętości przym węgla w danym asortymencie tj. uziarnieniu oraz uśrednionego ciężaru właściwego. (...) Metoda*

²³ <https://cieplo.gov.pl>

²⁴ Zarządzeniem Nr OR.0050.11.2022 Burmistrza Blachowni z dnia 2 listopada 2022 r.

²⁵ Do 28 czerwca 2023 r.

realizowana dla potrzeb ustalenia pozostałego w składach opału w stosunku do porównania ilości węgla zakupionego i dostarczonego mieszkańcom wykazuje wynik, którego różnica to wielkość 26,2 t, jest to w dużej mierze zbliżne z dopuszczalnym ubytkiem szacowanym na 5% ciężaru węgla wskutek utraty zawartej w nim wody zarówno w trakcie transportu z miejsca zakupu do miejsca składowania jak i w miejscu składowania węgla (5 % ubytku to ok. 35 t). Żadna z tych wielkości nie jest do końca miarodajna i być taką nie musi zważywszy na fakt, iż dopiero inwentaryzacja końcowa sporządzona wg stanu 31.07.2023 r. będzie polegała na fizycznym przeważeniu pozostałego węgla i rozliczeniu przedsiębiorców z realizacji umów dystrybucji paliwa stałego.

(akta kontroli str. 35)

W dniu 6 lipca 2023 r. Gmina zamieściła w Biuletynie Informacji Publicznej informację o sprzedaży końcowej węgla, o której mowa w art. 14a ust. 1 ustawy o zakupie preferencyjnym węgla, zawierającą elementy wymagane w ust. 2 ww. przepisu, tj.: termin składania wniosków o zakup (od 6 do 28 lipca 2023 r.), szacunkową ilość węgla przeznaczonego do sprzedaży końcowej (123 tony), cenę węgla (1 500 zł za tonę).

(akta kontroli str. 165-166)

2.6. Przed wejściem w życie ustawy o zakupie preferencyjnym węgla Gmina nie posiadała umów sprzedaży węgla pochodzącego z importu z przeznaczeniem dla gospodarstw domowych.

(akta kontroli str. 12)

2.7. W okresie objętym kontrolą rozpatrywaniem reklamacji składanych przez osoby fizyczne dot. zakupu preferencyjnego węgla zajmował się kierownik gminnej jednostki organizacyjnej - Zarządu Mieniem Komunalnym w Blachowni²⁶.

Jak wyjaśnił w tej sprawie Sekretarz Gminy (z upoważnienia Burmistrza), pojedyncze przypadki reklamacji składanych przez osoby fizyczne dot. zakupu preferencyjnego węgla kierowane były telefonicznie do Sekretarza Gminy, a po wynotowaniu w trakcie rozmowy danych teleadresowych, w trybie natychmiastowym powyższa informacja była przekazywana do kierownika ZMK, który w kontakcie z osobą zainteresowaną i odpowiednim składem węgla podejmował niezbędne działania zmierzające do skutecznego rozwiązania zgłoszonego problemu. Kierownik ZMK został włączony do realizacji ww. zadań na podstawie ustnych uzgodnień z Sekretarzem Gminy (...). Prezes OSiR nie mogła wykonywać powyższych obowiązków z uwagi na bezpośrednie zaangażowanie w wykonywanie czynności związanych z naborem wniosków o zakup węgla i ich rozpatrywanie w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami.

(akta kontroli str. 14)

W okresie objętym kontrolą zostało zgłoszonych telefonicznie do Sekretarza Gminy, a następnie przekazanych do Kierownika ZMK pięć reklamacji dot. zakupu preferencyjnego węgla. Po ich rozpatrzeniu i odmowie skorzystania z propozycji wymiany węgla na inny, pozostała część węgla została odebrana od tych osób. W każdym przypadku wpłacone przez te osoby kwoty zostały im zwrócone.

(akta kontroli str. 167-182)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano żadnego przypadku złożenia skargi dotyczącej realizacji przez Gminę jej zadań określonych przepisami ustawy o zakupie preferencyjnym węgla.

(akta kontroli str. 11)

²⁶ Dalej: „ZMK”.

2.9. Gmina złożyła do sprzedawcy węgla (PGE Paliwa Sp. z o.o.) jedną (28 grudnia 2022 r.) reklamację dot. jakości węgla. Dotyczyło to frakcji groszek 8-25 mm dostarczonej w ramach jednej dostawy do dwóch składów węgla na terenie Gminy, która zawierała elementy o uziarnieniu przekraczającym dopuszczalny wymiar i zawierała ziarna o grubości 5-6 cm. Reklamację – wraz z dokumentacją fotograficzną - złożono na odpowiednim druku *Protokołu reklamacji węgla*, stosownie do zapisów zawartej ze sprzedawcą umowy, jako powód wpisując „uziarnienie powyżej 25 mm w ilości 2% ogółu”. Nie przekazano jednak – stosownie do zapisów ww. umowy - próbek węgla niezależnemu akredytowanemu laboratorium celem wykonania analiz jakościowych węgla potwierdzających niezgodność z deklarowanymi parametrami, ani nie dostarczono reprezentatywnej próbki węgla na wskazany przez sprzedawcę adres laboratorium, celem wykonania jego analiz przez sprzedawcę. Powyższe było powodem nierozpatrzenia ww. reklamacji przez sprzedawcę (w odpowiedzi podał on, że warunkiem jej rozpatrzenia było przedstawienie udokumentowanych wyników analiz jakościowych).

(akta kontroli str. 183-189)

Burmistrz wyjaśniła w tej sprawie, że: *stanowisko sprzedawcy w sprawie zgłoszonej reklamacji wymagające przekazania próbek niezależnemu, akredytowanemu laboratorium narażało gminę na długotrwały proces kosztownych badań i zamrożenia 50 t opału, na który czekali mieszkańcy gminy. W tej sytuacji w porozumieniu z dwoma składami opału, do których trafił reklamowany węgiel, [postanowiono] iż węgiel o uziarnieniu przekraczającym wielkość 25 mm zostanie w trakcie workowania wyselekcjonowany i umieszczony w pryzmach z frakcją orzech. Było to rozwiązanie nie dość że bezkosztowe dla gminy, to dodatkowo nie blokowało dostarczenia zareklamowanego uprzednio węgla do mieszkańców, którym doskwierał chłód.*

(akta kontroli str. 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednej z 21 faktur za dystrybucję węgla (nr FV/091/2023/02 z 28 lutego 2023 r. na kwotę brutto 3 800 zł, którą doręczono 1 marca 2023 r.) zapłaty dokonano 22 marca 2023 r., tj. 7 dni po umownym terminie płatności (14 dni od daty doręczenia faktury), który upłynął 15 marca 2023 r.

Opóźnienie w zapłacie wynikało z funkcjonującej w Gminie procedury księgowej – jak wyjaśniono - *z jej oczekiwania na zatwierdzenie formalno-rachunkowe niezbędne do uwzględnienia w stosownej paczce realizowanych przelewów*. Wystawca faktury nie obciążył Gminy odsetkami z tytułu ww. nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 140, 149, 191-192)

NIK, uwzględniając powyższe, zwraca uwagę na określony w art. 44 ust. 3 pkt 3 *ustawy o finansach publicznych*, wymóg dokonywania wydatków, przez jednostkę sektora finansów publicznych, w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Gmina zagwarantowała mieszkańcom właściwą organizację procesu sprzedaży węgla po preferencyjnej cenie, w szczególności poprzez zapewnienie: właściwych i dogodnych dla mieszkańców Gminy miejsc składowania węgla oraz właściwego procesu transportu węgla do tych miejsc i jego odbioru przez osoby fizyczne, a także rzetelne wyliczenie ceny sprzedaży tego węgla oraz rozpatrywanie reklamacji.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieterminowej zapłacie należności za jedną z 21 otrzymanych faktur za usługę dystrybucji węgla, nie miała wpływu na kontrolowaną działalność.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę uwarunkowań organizacyjnych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Katowice, 28 lipca 2023 r.

Kontroler nadzorujący
Aleksander Górniak
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....