



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.001.01.2023

Pani
Monika Skrzeczyna
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Pawłowie
Pawłów 56
27-225 Pawłów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pawłowie, Pawłów 56, 27-225 Pawłów (dalej: GOPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Monika Skrzeczyna, Kierownik GOPS (dalej: Kierownik) od 15 września 2008 r. (akta kontroli str. 2-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Proces wypłaty dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	Od 12 sierpnia 2022 r. do 28 lutego 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Anna Jakubowska-Pióro, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/17/2023 z 10 stycznia 2023 r. oraz LKI/19/2023 z 23 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kierownik Ośrodka prawidłowo zorganizowała możliwość składania wniosków o dodatek węglowy (dalej: wnioski o dodatek), o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym³.

GOPS nie rozpatrzył 37 wniosków⁴ w ciągu miesiąca, tj. w terminie wynikającym z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: Kpa), a o zaistniałej zwłoce i jej przyczynach nie zawiadomił wnioskodawców, pomimo że obowiązek taki wynikał z art. 36 § 1 Kpa. NIK zauważyła, że jedną z przyczyn tej nieprawidłowości mógł być wpływ w pierwszych dniach obowiązywania ustawy prawie 3000 wniosków z około 4400 wszystkich złożonych w Ośrodku.

W żadnej z 30 analizowanych informacji o przyznaniu dodatku węglowego nie wskazano, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, a dodatkowo informacji tej nie wysyłano na podany we wnioskach adres poczty elektronicznej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 17 ww. ustawy. Wnioski rozpatrywano według kolejności zgłoszeń, jednak przyjęty sposób ich weryfikacji, bez pozostawienia tzw. śladu rewizyjnego w analizowanej dokumentacji, utrudniał potwierdzenie rzetelności dokonanych czynności.

Kontrolowana jednostka występowała do wojewody świętokrzyskiego (dalej: wojewoda) o środki finansowe na wypłatę dodatków węglowych w terminie wskazanym w ustawie o dodatku węglowym⁶.

Wszystkim uprawnionym wnioskodawcom wypłacono dodatki węglowe w pełnej wysokości, niezwłocznie po otrzymaniu środków od wojewody. Świadczeń nie wypłacono w terminie wynikającym z ustawy o dodatku węglowym, co wynikało z nieprzekazywania środków finansowych przez wojewodę w wysokości odpowiadającej oszacowanemu przez GOPS zapotrzebowaniu i w terminach określonych w ustawie.

Ośrodek prawidłowo wykonywał obowiązki sprawozdawcze. Środki niewykorzystane na wypłatę dodatków węglowych terminowo zwrócono do wojewody.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

Wnioski o dodatek GOPS przyjmował i rozpatrywał na podstawie pisemnego upoważnienia udzielonego Kierownikowi przez Wójta Gminy Pawłów (dalej: Wójt). Wnioski o dodatek przyjmowano w Ośrodku oraz w Urzędzie Gminy Pawłów (dalej: Urząd) od poniedziałku do piątku w godzinach pracy jednostek, tj. pomiędzy 7.00 a 15.00, a we wtorki do godziny 17.00. Kierownik wskazała, że *wnioski można było również przysyłać za pomocą platformy e-PUAP, pocztą tradycyjną lub zostawić w skrzynce pocztowej zamontowanej na budynku Ośrodka*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

⁴ Ze zbadanych w próbie 40 wniosków o dodatek.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym gminy składały wojewodzie wniosek o przyznanie środków w terminie do dnia 30 listopada 2022 r.; do dnia 15 grudnia 2022 r. gminy mogły złożyć korektę wniosku.

⁷ 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.

Na stronie internetowej Ośrodka⁸ zamieszczono wzór ww. wniosku oraz klauzulę informacyjną RODO.

Informacje o możliwości i terminie składania wniosków o dodatek przekazano mieszkańcom gminy, zamieszczając ogłoszenia na stronie internetowej Urzędu, poprzez artykuł w bezpłatnym miesięczniku *Kronika Pawłowska*⁹ oraz poprzez przesłanie informacji do proboszczów parafii gminnych celem ich odczytania w trakcie ogłoszeń parafialnych i zamieszczenia na tablicach ogłoszeń¹⁰. Skorzystano również z funkcjonującego w gminie SMS-owego systemu powiadamiania mieszkańców.

(akta kontroli str. 8-12, 16-17, 272-279)

Do GOPS wpłynęło łącznie 4378 wniosków o dodatek, w tym 4377 do 30 listopada 2022 r. i były to: 2792 wnioski w sierpniu, 993 we wrześniu, 177 w październiku i 415 w listopadzie. Po 30 listopada 2022 r. został złożony tylko jeden wniosek – w grudniu 2022 r.

(akta kontroli str. 15)

Do końca 2022 r. w Ośrodku rozpatrzono łącznie 3156 wniosków o dodatek, z czego w 565 sprawach wydano decyzje odmawiające przyznania dodatku węglowego.

W styczniu 2023 r. rozpatrzono 186 wniosków i wydano 49 decyzji odmawiających przyznania dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 15, 187)

Łączna liczba wniosków pozostawionych bez rozpoznania do 31 stycznia 2023 r. wyniosła 1015, z czego tylko jeden stanowił wniosek o dodatek złożony w grudniu 2022 r., a pozostałe to wnioski złożone dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego posiadającego ten sam adres zamieszkania.

Bez rozpatrzenia pozostawiono 46 wniosków z powodów innych niż wymogi ustawy o dodatku węglowym¹¹: 39 spraw umorzono z uwagi na rezygnację wnioskodawcy, sześć razy odmówiono wszczęcia postępowania, jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na jego nieuzupełnienie.

GOPS nie wydał żadnej decyzji o przyznaniu dodatku węglowego na podstawie art. 2 ust. 15f¹² ustawy o dodatku węglowym. Kierownik wskazała, że *przeanalizowano środowiska znane pracownikom ośrodka i ustalono, że osoby nieporadne, schorowane, które mogły mieć problem ze złożeniem wniosku o dodatek węglowy złożyły stosowne wnioski*¹³.

(akta kontroli str. 9, 69, 187)

Analizą szczegółową objęto 30 wybranych celowo wniosków o dodatek, w tym: jeden przypadek sugerujący złożenie dwóch wniosków przez jedną osobę, osiem, w których adresy wpisane we wnioskach nie znajdowały się w bazie centralnej ewidencji emisyjności budynków (dalej: CEEB) oraz 21 wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo domowe lub jeden adres zamieszkania. Analiza wykazała, że:

- pan W.K. w dniu 23 sierpnia 2022 r. złożył wniosek o dodatek na adres miejscowości Z., numer domu 6A; Ośrodek przyznał dodatek w dniu 30 września 2022 r. Następnie

⁸ W zakładce *Dokumenty do pobrania*.

⁹ Artykuł opisujący m.in. sposób wypełniania wniosków zamieszczono w Nr 8 (86), Sierpień 2022, na stronie szóstej miesięcznika.

¹⁰ Pismo Wójta Gminy Pawłów z dnia 18 sierpnia 2022 r.

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 10 bez rozpatrzenia pozostawia się wnioski o dodatek złożone po 30 listopada 2022 r.

¹² W przypadku posiadania informacji wskazujących, że osoba, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy w celu ustalenia prawa do tego dodatku. Z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego sporządza się notatkę służbową. W takim przypadku organ ten przyznaje dodatek w drodze decyzji administracyjnej z urzędu.

¹³ Spośród 34 osób objętych przez GOPS usługami opiekuńczymi 25 osób złożyło wniosek samodzielnie, dziewięć zostało uwzględnionych jako członek rodziny wnioskodawcy.

został złożony wniosek o dodatek przez innego wnioskodawcę na ten sam adres zamieszkania. GOPS przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego ustalono, że W.K. w sposób niezamierzony posługiwał się niewłaściwym numerem nieruchomości. Po nadaniu posesji pana W.K. numeru 7B wydano decyzję, w której informację o przyznaniu dodatku na adres 6A uchylono, przyznano dodatek węglowy na adres miejscowości Z., numer posesji 7B z zastrzeżeniem, że wypłata nastąpiła na podstawie informacji z dnia 30 września 2022 r.

(akta kontroli, str. 26-58)

Spośród ośmiu badanych spraw, w których adresy we wnioskach nie znajdowały się w bazie CEEB, dwie rozpatrywane były przed zmianą art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, wskazującą wymagany termin wpisu źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁴, a pozostałe po jego zmianie:

- w dwóch ww. sprawach¹⁵ wydano decyzje odmawiające przyznania dodatku węglowego z uwagi na niezłożenie deklaracji CEEB w wymaganym terminie. Obaj wnioskodawcy odwołali się od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach (dalej: SKO), który decyzje Wójta uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia¹⁶. W ponownym postępowaniu GOPS przeprowadził wywiady środowiskowe, a wnioskodawcy dokonali zgłoszenia użytkowanego źródła ogrzewania. Dodatki przyznano obu wnioskodawcom 12 stycznia 2023 r.

- sześć spraw zakończono przyznaniem dodatku węglowego po przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych potwierdzających stosowanie węgla jako paliwa i/lub prowadzenie przez wnioskodawców odrębnych gospodarstw domowych; wnioskodawcy dokonali zgłoszenia użytkowanego źródła ogrzewania przed wydaniem decyzji o przyznaniu dodatków.

(akta kontroli, str. 65)

W 21 badanych sprawach, w których złożono więcej niż jeden wniosek na jedno gospodarstwo domowe lub jeden adres zamieszkania, wpłynęło łącznie 78 wniosków¹⁷, przy czym 19 wnioskodawców złożyło wniosek o dodatek węglowy więcej niż jeden raz, w jednym przypadku wniosek został wycofany¹⁸ i złożony ponownie oraz w jednym, w ślad za wnioskiem, złożono w tym samym dniu jego korektę¹⁹:

- w 16 sprawach wnioskodawcy zadeklarowali wykorzystywanie w gospodarstwie domowym jako głównego źródła ogrzewania kotła na paliwo stałe i trzonu kuchennego /piecokuchni/kuchni węglowej wskazując węgiel jako podstawowy rodzaj stosowanego paliwa; złożone w tych sprawach 63 wnioski o dodatek rozpatrzono w następujący sposób²⁰: 16 razy dodatek przyznano/wypłacono wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy, pozostawiono bez rozpatrzenia 29 wniosków (27 jako kolejne wnioski z tego samego adresu i dwa po przeprowadzeniu wywiadu

¹⁴ W pierwotnym brzmieniu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, dodatek węglowy przysługiwał osobie w gospodarstwie domowym, w przypadku gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438, ze zm.); od 20 września 2022 r. w ww. artykule doprecyzowano, że źródło powinno być zgłoszone do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27g ust. 1 tej ustawy.

¹⁵ Wnioski o dodatek złożono 1 września 2022 r., a decyzje odmawiające przyznania dodatku wydano 24 października 2022 r.

¹⁶ Sygn. SKO.PS-80/7137/4024/2022 z 7 grudnia 2022 r. oraz SKO.PS-80/7135/4022/2022 z 15 grudnia 2022 r.

¹⁷ W czterech sprawach po dwa wnioski; w sześciu sprawach po trzy i po cztery wnioski; w trzech sprawach pięć wniosków; a sześć i siedem wniosków w po jednej sprawie.

¹⁸ Wydano postanowienie umarzające postępowanie.

¹⁹ W tym przypadku wydano jedną informację o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia.

²⁰ Łącznie było to 61 rozstrzygnięć z uwagi na wskazane powyżej wycofanie i korektę złożonego wniosku.

środowiskowego, w którym nie potwierdzono zamieszkania w odrębnym lokalu), wydano 16 decyzji o przyznaniu dodatku węglowego po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego oraz potwierdzeniu, że wnioskodawca zamieszkuje odrębny lokal i prowadzi oddzielne gospodarstwo domowe;

- w trzech sprawach wnioskodawcy wskazali jako podstawowy rodzaj stosowanego paliwa drewno kawałkowe (dziesięć wniosków), w jednej gaz (trzy wnioski), a w jednej w ogóle nie zadeklarowali rodzaju paliwa (dwa wnioski); 14 wnioskodawcom GOPS wydał decyzje odmawiające przyznania dodatku węglowego z uwagi na rodzaj stosowanego paliwa (12 decyzji) lub niewskazanie jego rodzaju (dwie decyzje); postępowanie wobec jednego z wnioskodawców zakończono przygotowując zawiadomienie o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia, pomimo że nie spełniał on warunków do przyznania świadczenia określonych w ustawie o dodatku węglowym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 18-25, 61-64)

W dwóch sprawach dotyczących wnioskodawców (P.S. i K.S.), zamieszkujących pod tym samym adresem i użytkujących jedno wspólne źródło ogrzewania, GOPS wydał decyzje odmawiające przyznania dodatku z uwagi na wskazany w deklaracji CEEB rodzaj paliwa (drewno kawałkowe). K.S. dokonał następnie zmiany rodzaju paliwa poprzez dopisanie węgla i paliw węglopochodnych w deklaracji CEEB i ponownie złożył wniosek o wypłatę dodatku. Od otrzymanej drugiej decyzji odmawiającej wypłaty dodatku węglowego K.S. odwołał się za pośrednictwem Wójta Gminy Pawłów do SKO.

(akta kontroli str. 62-63)

Badaniem szczegółowym pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków objęto łącznie 40 losowo wybranych wniosków o dodatek, w tym: 30 spośród wszystkich wniosków zakończonych wypłatą dodatku w 2022 r. oraz po pięć, w których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono wnioski bez rozpoznania z uwagi na wymóg ustawy²¹. Na tej podstawie ustalono:

- wszystkie objęte analizą wnioski zostały złożone do 30 listopada 2022 r.;

- w analizowanych sprawach zakończonych przyznaniem wnioskodawcy dodatku węglowego: w dwóch wnioskach²² nie podano imienia i nazwiska właściciela rachunku, w jednym²³ nie wskazano daty wypełnienia wniosku, a w jednym²⁴ zaznaczono, że gospodarstwo jest dwuosobowe, podczas gdy w składzie gospodarstwa domowego podano dane tylko jednej osoby (bez wnioskodawcy);

Wnioskodawców nie wezwano do ich uzupełnienia. W powyższej sprawie Kierownik Ośrodka wyjaśniła: *Rozpatrując wnioski o dodatek węglowy kierowano się zasadą pomocniczości. Jeżeli brakujące dane można było pozyskać w inny sposób, lub nie miały wpływu na rozpatrywanie wniosku odstępowano od wezwania osoby do usunięcia braków formalnych we wniosku. Brak danych (imienia i nazwiska) właściciela rachunku, interpretowano że właścicielem rachunku jest wnioskodawca. (...) Po wygenerowaniu wyciągu bankowego widoczny był właściciel rachunku.*

Data wypełnienia wniosku również nie miała wpływu przy jego rozpatrywaniu, decydująca była data złożenia wniosku.

Wnioskodawca, który nie „wpisał się” do składu rodziny wpisał dane w innej rubryce, skąd Organ mógł je pozyskać. Wnioskodawcy nie wpisywali się ponieważ tytuł tabeli

²¹ Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym w przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznawany jest wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy.

²² 30.08.2022 J.L. i 01.09.2022 T.M.

²³ 22.09.2022 A.L.

²⁴ 24.11.2022 D.M.

brzmi: „w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy wchodzi”, co zdaniem organu może być różnie interpretowane (...) Nadmieniam, że wprowadzając wniosek do systemu nie powieli się wnioskodawcy w składzie rodziny. Pominięcie wnioskodawcy w składzie rodziny było najczęściej występującym błędem. (...) Wezwanie Stron do ich uzupełnienia naraziłoby osoby na dodatkowe koszty i wydłużyło czas oczekiwania na załatwienie sprawy (...).

Pozostałe analizowane wnioski były kompletne i prawidłowo wypełnione.

(akta kontroli str. 138-177, 180)

- wszystkie analizowane wnioski zweryfikowano w zakresie zgłoszonych głównych źródeł ciepła i źródeł spalania paliw – do dokumentacji załączono wydruki deklaracji CEEB;

Jak oświadczyła Monika Kułaga-Zięba, zastępca Kierownika GOPS, w trakcie oględzin programu do obsługi dodatków węglowych²⁵, baza danych nie została „podczytana” do programu do obsługi świadczeń rodzinnych (do modułu DW) z uwagi na ilość składanych przez mieszkańców korekt deklaracji CEEB lub nowych zgłoszeń – z aplikacji ZONE korzystano w formie on-line, logując się każdorazowo podczas rozpatrywania każdego kolejnego wniosku. Pozwalało to na dostęp do bieżących i zawsze aktualnych danych dotyczących źródeł ogrzewania.

(akta kontroli, str. 71, 138-177)

- w analizowanej próbie 30 wniosków zakończonych wypłatą dodatku niewłaściwie dokumentowano weryfikację informacji: wynikających z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w 27 wnioskach²⁶, dotyczących dodatku osłonowego - w 29 wnioskach²⁷, świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczenia wychowawczego, dodatku mieszkaniowego w każdym z analizowanych szczegółowo 30 wniosków²⁸, tj. nie załączano do akt sprawy wydruków potwierdzających weryfikację informacji oraz nie wpisywano wszystkich dokonanych czynności w prowadzone metryki spraw;

(akta kontroli, str. 138-177)

Kierownik wskazała, że informacje wynikające ze złożonego wniosku weryfikowane były ze świadczeniami rodzinnymi, dodatkiem osłonowym, danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL. Z Urzędu Gminy otrzymaliśmy wykaz osób, które wycofały deklarację odpadów komunalnych, co mogło sugerować zmianę adresu zamieszkania. Baza świadczeniobiorców świadczenia wychowawczego jest nieaktualna. Gmina nie przyjmowała nowych wniosków od 1 stycznia 2022. Ostatni okres zasiłkowy świadczenia wychowawczego realizowanego przez GOPS trwał od czerwca 2021 r. do maja 2022 r. Dane zgromadzone w tej bazie mogą znacznie różnić się od stanu faktycznego. Skład rodziny we wniosku o świadczenie wychowawcze (jak również ZR) różni się od definicji gospodarstwa domowego. We wniosku

²⁵ Oględziny przeprowadzono 27 stycznia 2023 r.

²⁶ 16.09.2022 K.M., 22.08.2022 E.B., 22.08.2022 E.D., 23.08.2022 G.M., 23.08.2022 A.S., 23.08.2022 L.Z., 24.08.2022 W.S., 24.08.2022 K.K., 24.08.2022 L.S., 25.08.2022 H.W., 25.08.2022 J.W., 26.08.2022 M.J., 29.08.2022 J.K., 29.08.2022 M.S., 30.08.2022 M.P., 30.08.2022 D.K., 30.08.2022 Ł.G., 30.08.2022 J.L., 31.08.2022 P.K., 31.08.2022 S.N., 01.09.2022 L.G., 01.09.2022 T.M., 06.09.2022 M.G., 07.09.2022 A.C., 22.09.2022 A.L., 24.11.2022 D.M., 28.11.2022 T.R.

²⁷ 16.09.2022 K.M., 22.08.2022 E.B., 22.08.2022 E.D., 23.08.2022 G.M., 23.08.2022 A.S., 23.08.2022 L.Z., 23.08.2022 A.M., 24.08.2022 W.S., 24.08.2022 K.K., 24.08.2022 L.S., 25.08.2022 H.W., 25.08.2022 J.W., 26.08.2022 M.J., 29.08.2022 J.K., 29.08.2022 M.S., 30.08.2022 M.P., 30.08.2022 D.K., 30.08.2022 Ł.G., 30.08.2022 J.L., 31.08.2022 S.N., 01.09.2022 L.G., 01.09.2022 T.M., 06.09.2022 M.G., 07.09.2022 A.C., 22.09.2022 A.L., 13.10.2022 M.T., 24.11.2022 D.M., 28.11.2022 T.R., 30.11.2022 M.O.

²⁸ 16.09.2022 K.M., 22.08.2022 E.B., 22.08.2022 E.D., 23.08.2022 G.M., 23.08.2022 A.S., 23.08.2022 L.Z., 23.08.2022 A.M., 24.08.2022 W.S., 24.08.2022 K.K., 24.08.2022 L.S., 25.08.2022 H.W., 25.08.2022 J.W., 26.08.2022 M.J., 29.08.2022 J.K., 29.08.2022 M.S., 30.08.2022 M.P., 30.08.2022 D.K., 30.08.2022 Ł.G., 30.08.2022 J.L., 31.08.2022 S.N., 31.08.2022 P.K., 01.09.2022 L.G., 01.09.2022 T.M., 06.09.2022 M.G., 07.09.2022 A.C., 22.09.2022 A.L., 13.10.2022 M.T., 24.11.2022 D.M., 28.11.2022 T.R., 30.11.2022 M.O.

o świadczenie „500+” wpisywany był tylko jeden z rodziców, który wnioskował o świadczenie. Dodatek mieszkaniowy nie jest realizowany w Gminie, brak bazy z którą można weryfikować wnioski.

Konieczność weryfikacji wniosku wymusza system. Ponieważ są to dane pozyskiwane z tego samego systemu dziedzinowego nie ma „śladu”, że były robione. Jednak żaden wniosek nie może być zakwalifikowany bez weryfikacji. We wnioskach brak jest miejsca aby zaznaczyć (...) że dana weryfikacja została zrobiona. W metryce sprawy jest informacja „zweryfikował dane osobowe w rejestrze PESEL”. Weryfikacja jeżeli była zgodna z wnioskiem nie była drukowana. Jeżeli pojawiły się jakieś niezgodności np. adres wnioskodawcy inny niż wskazany we wniosku drukowano weryfikację i wzywano osobę do wyjaśnienia. Dodatkowo występowano do Urzędu z wnioskiem czy pod adresem wskazanym we wniosku jest złożona deklaracja za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku stwierdzenia nieścisłości dotyczących składu rodziny również wzywano osoby i weryfikowano informacje. Przeprowadzenie weryfikacji można sprawdzić w systemie, wchodząc w dany wniosek.

Każdorazowe drukowanie potwierdzeń weryfikacji (dostępnych w systemie) niezgodne jest z ekonomią postępowania, poleceniem Wójta - ustnym o minimalizowaniu kosztów utrzymania jednostki (tusz, toner, eksploatacja urządzeń). Ponadto dodatkowe dokumenty powodowałyby, że teczka wnioskodawcy znacznie zwiększyłaby swą objętość, co generuje kolejne problemy przechowywania i archiwizowania dokumentów zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych.

(akta kontroli, str. 180-181)

NIK zauważa, że dokonywanie weryfikacji rozpatrywanych wniosków bez pozostawienia tzw. śladu rewizyjnego w dokumentacji utrudnia potwierdzenie rzetelności działania i wykorzystania go jako elementu kontroli i nadzoru, zwłaszcza, że czynności weryfikacyjne przeprowadzone w programie do obsługi dodatków węglowych nie znalazły w całości odzwierciedlenia w prowadzonych metrykach spraw. Dokumentowanie czynności weryfikacyjnych niekoniecznie musi się wiązać z drukowaniem potwierdzenia analizowanych danych, dokumenty takie można przechowywać w wersji elektronicznej, np. zapisane na dysku komputera.

Prowadzone czynności weryfikacyjne powinny być odnotowane w metryce sprawy. Z § 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy²⁹ wynika, że metryka sprawy, wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana oraz prowadzona jest w formie pisemnej lub elektronicznej. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg załatwiania spraw nie powstaje w systemie teleinformatycznym, (...) to metrykę sporządza się w formie tabeli, odnotowując w niej poszczególne czynności w sprawie. Odpowiednia szczegółowość metryki sprawy, tj. zawarcie w niej informacji o każdej podejmowanej czynności w sprawie, wskazanie osoby wykonującej czynność oraz daty jej wykonania, wraz z zachowanymi w wersji elektronicznej dokumentami poświadczającymi weryfikację, stanowiłoby odpowiednie potwierdzenie wykonanych czynności weryfikacyjnych.

Rozporządzenie w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy pozwala wypełniać metrykę odręcznie lub w formie elektronicznej, a jej wydruk dołączać do akt sprawy po wykonaniu ostatniej czynności w sprawie lub w razie zaistnienia takiej potrzeby.

- dodatek węglowy przyznano 30 wnioskodawcom, których dokumentację analizowano w badanej próbie;

(akta kontroli, str. 138-167)

²⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 250.

- pięć wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na złożenie kolejnego wniosku o dodatek z tego samego adresu;

(akta kontroli, str. 173-177)

- w jednym przypadku stwierdzono zainstalowane źródło ciepła - kocioł gazowy, w czterech - zadeklarowany przez właścicieli rodzaj paliwa stosowanego w kotłach paliw stałych - drewno kawałkowe, przy czym jeden z wnioskodawców M.P. dokonał korekty rodzaju stosowanego paliwa w dniu poprzedzającym złożenie wniosku o dodatek węglowy - dopisując węgiel i paliwa węgl pochodne do drewna kawałkowego³⁰; ww. pięciu wnioskodawcom wydano decyzje odmawiające przyznania dodatku węglowego, w tym M.P. w dniu 13 października 2022 r. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym z uwagi na zadeklarowany do dnia 11 sierpnia 2022 r. rodzaj paliwa;

(akta kontroli, str. 168-172)

- w przygotowanej dla wnioskodawców treści informacji o przyznaniu dodatku węglowego nie zawarto pouczenia, iż *dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę*, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

(akta kontroli, str. 50, 138-167)

- w dziesięciu analizowanych przypadkach, w których we wnioskach o dodatek węglowy wskazany był adres poczty elektronicznej, nie przesłano wnioskodawcom na ten adres informacji o przyznaniu dodatku węglowego, co zostało szerzej omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

(akta kontroli, str. 138-140, 142-144, 156, 162-164)

- cztery decyzje odmawiające przyznania dodatku węglowego wysłano wnioskodawcom za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, jedną wnioskodawca odebrał osobiście w dniu jej wydania, poświadczając ten fakt na kopii decyzji własnoręcznym podpisem i datą;

(akta kontroli, str. 168-172)

- spośród analizowanych w ramach próby pięciu przypadków pozostawienia wniosków o dodatek węglowy bez rozpatrzenia jednemu wnioskodawcy przesłano informację za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, a pozostałym - listem zwykłym.

(akta kontroli, str. 173-177)

Kierownik wyjaśniła, że wysyłano do wnioskodawców wszystkie informacje o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. *Początkowo Organ wysyłał je za potwierdzeniem odbioru. Ponieważ ustawodawca nie nałożył na realizatora zadania obowiązku informowania wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia, postanowiono wysyłać w/w informacje zwykłym listem. Korespondencję przekazywał goniec zatrudniony w UG.*

(akta kontroli str. 182-186)

- w badanej próbie tylko trzy wnioski rozpatrzono w terminie krótszym niż 30 dni od daty wpływu do Ośrodka (było to odpowiednio 8, 14 i 15 dni), 36 w terminie od 34 do 55 dni, a jeden po upływie 62 dni. Spośród analizowanych 40 wniosków, 37 nie zostało rozpatrzone w ciągu miesiąca, tj. w terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa. Ponadto wnioskodawców nie informowano o niezatawieniu sprawy w terminie. Szerzej zagadnienie to omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- 30 wnioskodawcom, których dokumentację analizowano wypłacono świadczenie w pełnej wysokości, przy czym wypłaty świadczeń nastąpiły: w terminie do dwóch

³⁰ 23.08.2022 M.P. - źródło ciepła na drewno kawałkowe zostało zgłoszone 16 lutego 2022 r., a korekta deklaracji CEEB dokonana 22 sierpnia 2022 r.

miesiące³¹ - 18 dodatków. Szerzej zagadnienie dotyczące wypłaty dodatków węglowych po terminie wskazanym w ustawie o dodatku węglowym oraz przyczyn zostało omówione w obszarze drugim niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli, str. 114, 138-177)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jednego wnioskodawcę, z tych których dokumentację analizowano, Kierownik zawiadomiła, że pozostawia się jego wniosek o dodatek bez rozpatrzenia, podczas gdy wnioskodawca ten nie spełnił warunków do przyznania świadczenia określonych w ustawie o dodatku węglowym, a zatem należało odmówić przyznania mu dodatku w drodze decyzji administracyjnej.

Wnioskodawca złożył wniosek o wypłatę dodatku węglowego, przy czym z deklaracji dotyczącej źródeł ciepła i źródeł spalania paliw wynikało, że podstawowym rodzajem stosowanego paliwa jest drewno kawałkowe. Kierownik poinformowała wnioskodawcę, że pozostawia jego wniosek bez rozpatrzenia, z uwagi na to, że dodatek węglowy został już przyznany dla wszystkich gospodarstw domowych zamieszkujących pod wskazanym adresem – wnioskodawcy, który jako pierwszy złożył wniosek.

(akta kontroli str. 18-25, 62-64)

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków. W art. 2 ust. 3 wskazano, że przez paliwa stałe rozumie się węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego.

Art. 2 ust. 16 stanowi, że przyznanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta dodatku węglowego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania dodatku węglowego, uchylenie oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego wymagają wydania decyzji.

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca nie spełnił warunków do przyznania świadczenia, zatem należało mu odmówić przyznania dodatku wydając decyzję, o której mowa w art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym.

Kierownik wyjaśniła: *Na adres zamieszkania G 60 wpłynęły 4 wnioski w terminach: 25.08.2022 (dwa wnioski), 26.08.2022 oraz 18.11.2022. Ponieważ w deklaracji CEEB zaznaczono jako rodzaj paliwa drewno kawałkowe, dodatek węglowy zgodnie z obowiązującymi przepisami tj. zgodnie z ustawą o dodatku węglowym z dnia 05.08.2022 – nie przysługuje.*

Jednostka rozpatrywała wnioski według daty wpływu. W dnia 25 sierpnia wpłynęło 356 wniosków o dodatek węglowy, natomiast 26.08.2022 – 368. Wnioski złożone w dniach 25 i 26 sierpnia (ze względu na ich ilość) rozpatrywane były przez około 20 dni. Wnioski nie były dzielone na adresy, tylko brano pod uwagę kolejność wpływu. Przedmiotowe wnioski rozpatrywały 4 różne osoby. Zadaniem osób rozpatrujących wniosek jest ich weryfikacja m.in. w zakresie kolejności wpływu. Jeżeli dwa wnioski wpłynęły tego samego dnia należało sprawdzić kolejność wpływu przed podjęciem decyzji. System informatyczny zakupiony do obsługi dodatku węglowego w walidacji wskazywał, że istnieje wniosek na dany adres – w uwadze nie ma podanego rodzaju rozstrzygnięcia. (...) pracownik zasugerował się, że z danego adresu rozpatrzono już trzy wnioski. Sama data wpływu, tj. 26.08.2022 dyskwalifikowała wniosek do

³¹ Termin wypłaty dodatku w badanych przypadkach wynosił od 64 dni do 105 dni od daty złożenia wniosku.

pozytywnego rozpatrzenia, gdyż „pierwszeństwo” miały wnioski złożone 25 sierpnia. Wniosek nie został przeanalizowany pod kątem odmowy. W tym dniu rozpatrzono 196 spraw z czego 73 jako osoba upoważniona otrzymałam do podpisania. W natłoku spraw nie zauważyłam, iż w tym przypadku należało wydać decyzję odmowną. Należy nadmienić, że powyższa informacja nie skutkowała nienależną wypłatą dodatku węglowego.

(akta kontroli, str. 67-68)

Z uwagi na fakt, iż przygotowanie ww. błędnego rozstrzygnięcia miało jednorazowy charakter i nie skutkowało wypłatą świadczenia osobie nieuprawnionej, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

2. W żadnej z 30 analizowanych informacji o przyznaniu dodatku węglowego, podpisanych przez Kierownika Ośrodka, nie wskazano, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli, str. 50, 215)

Kierownik GOPS, wyjaśniła: *W treści informacji nie zawarto pouczenia „dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę”, gdyż obowiązek ten nie wynika z Ustawy – nie zawiera ona wzoru informacji. (...) Ponadto w dniu wydania informacji Ośrodek nie dysponował środkami na pokrycie dodatków wynikających z informacji. Przekazanie takiej informacji bez zabezpieczenia finansowego byłoby nieprawdziwe i ryzykowne. Mogłoby spowodować chaos wśród świadczeniobiorców, jak również narazić Ośrodek na pozwy odszkodowawcze.*

(akta kontroli, str. 182)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym jednoznacznie wskazano, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę i pouczenie o takiej treści powinno się znaleźć w przygotowanej dla wnioskodawców informacji. NIK zauważa, że niezamieszczenie w ustawie o dodatku węglowym wzoru informacji nie zwalnia od obowiązku jej przygotowania w oparciu o przepisy tej ustawy. Dysponowanie środkami finansowymi lub ich brak należy ocenić jako pozostające bez związku z powyższym, zwłaszcza że treść informacji została przygotowana i zaakceptowana przez Kierownika Ośrodka znacznie wcześniej niż pierwszy złożony do wojewody wniosek o zapotrzebowanie na środki finansowe na wypłatę dodatków węglowych.

Mając na uwadze, iż działania objęte kontrolą dotyczą sytuacji nadzwyczajnej, która ma znikome szanse na powtórzenie się, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

3. W żadnym z dziesięciu analizowanych na podstawie próby przypadków³², w których we wnioskach o dodatek węglowy wskazany został adres poczty elektronicznej, Kierownik nie przesłała wnioskodawcom na ten adres informacji o przyznaniu dodatku węglowego, pomimo że obowiązek taki wynika z art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym. Zgodnie z tym przepisem, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przesyła wnioskodawcy informację o przyznaniu dodatku węglowego na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej, o ile wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku o wypłatę dodatku węglowego.

(akta kontroli, str. 138-140, 142-144, 156, 162-164)

³² 16.09.2022 K.M., 22.08.2022 E.B., 22.08.2022 E.D., 23.08.2022 G.M., 23.08.2022 A.S., 23.08.2022 L.Z., 24.08.2022 W.S., 31.08.2022 P.K., 22.09.2022 A.L., 13.10.2022 M.T.

Kierownik upoważniona przez wójta do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego oraz wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć (w tym decyzji administracyjnych), a także przesyłania informacji, o których mowa w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym wyjaśniła:

Rozpatrywaniem wniosków o dodatek węglowy które wpłynęły jednego dnia zajmowało się od 10 - 15 osób jednocześnie. Często okazywało się, że wniosek który został rozpatrzony pozytywnie należało „cofnąć” i pozostawić bez rozpoznania. Inna osoba rozpatrywała wniosek z tego samego adresu, który został zarejestrowany jako pierwszy. Informacja - błędna, przyznająca dodatek węglowy po usunięciu decyzji, pozostawała w wiadomościach do wysłania. Dodatkowo Ośrodek rozpatrzył około 500 wniosków, na które nie otrzymał środków (przed wrześniową zmianą ustawy). Wszystkie informacje należało „cofnąć” i ponownie rozpatrzeć – niektóre wnioski po ponownym rozpatrzeniu nie kwalifikowały się do otrzymania dodatku – informacja przyznająca pozostawała w skrzynce do wysłania. (...)

Brak środków na realizację zadania powodował wstrzymywanie się jednostki z wysyłaniem informacji, tym bardziej, że pojawiały się komunikaty dotyczące możliwości zmniejszenia środków na dodatek. Wysłanie informacji nakładałoby na Gminę konieczność wypłaty dodatku z własnych środków, na co Gmina Pawłów nie miała zabezpieczenia. Transze środków finansowych jakie Gmina otrzymała na realizację zadania nie zabezpieczały wszystkich wniosków rozpatrzonych przez Ośrodek, co też utrudniało wysłanie informacji. Należało je wyszukać spośród wszystkich będących w skrzynce – dotyczących również innych świadczeń. Wykonanie tego zadania powodowałoby wyłączenie jednej osoby z pracy i niewykonanie przez nią jej obowiązków min. rozpatrywanie wniosków, która zajmowałaby się tylko przekazywaniem wiadomości mailowej. Nadmieniam, że wszystkie osoby, które chciały pozyskać informację o sposobie i etapie rozpatrzenia jego wniosku uzyskiwały taką informację przez telefon po podaniu numeru PESEL. Ze względu na długie kolejki był to preferowany przez beneficjentów sposób pozyskiwania informacji. Należy zaznaczyć, że brak informacji nie powodował wstrzymania wypłaty dodatku węglowego.

(akta kontroli, str. 181-182)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na jednoznaczną dyspozycję art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym.

Mając na uwadze, iż działania objęte kontrolą dotyczą sytuacji nadzwyczajnej, co wynika również z cytowanych wyżej wyjaśnień, która ma znikome szanse na powtórzenie się, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego dotyczącego tej nieprawidłowości.

4. Kierownik GOPS nie zapewniła rozpatrzenia 37 z 40 analizowanych wniosków o dodatek w terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. Ponadto pomimo obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa, wnioskodawców nie zawiadomiono o niezatawieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego termin zatawienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli, str. 136-163, 166, 168-177)

Z badania szczegółowego wynika, że 36 analizowanych wniosków rozpatrzono w terminie od 34 do 55 dni, a jeden po upływie 62 dni, podczas gdy z art. 35 § 1 Kpa wynika, że organy administracji publicznej obowiązane są zatawiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a art. 35 § 3 Kpa stanowi, że zatawienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Wśród analizowanych 37 spraw, których nie rozpatrzono w ciągu miesiąca, tylko w trzech z nich przeprowadzono postępowanie wyjaśniające potwierdzone wywiadem środowiskowym, złożeniem oświadczenia o prowadzeniu odrębnego gospodarstwa

domowego przez wnioskodawcę bądź informacją z Urzędu Gminy Pawłów o opłacie za odpady komunalne, przy czym informacje te wpłynęły do GOPS po upływie miesiąca od daty złożenia wniosku.

Kierownik wyjaśniła, że rozpatrywanie wniosków było zadaniem nowym, a jego powierzenia nie poprzedzono szkoleniami. Ponadto podkreśliła, że rozpatrywanie wniosków o dodatek zostało nałożone na Ośrodek jako zadanie dodatkowe, poza dotychczas realizowanymi, a tylko w miesiącu sierpniu zostało złożone prawie 3000 wniosków o dodatek.

W ocenie Kierownika Ośrodka wszystkie wnioski załatwiane były bez zbędnej zwłoki. Kierownik wskazała, że: *Termin określony w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym utożsamiono z terminem rozpatrzenia wniosku, gdyż tak komunikowało Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Dodatkowo nie zawarto zapisu w w/w art. że rozpatrywanie wniosku i wypłatę świadczenia należy rozpatrywać inaczej. Skoro postępowanie kończy wypłata, a nie informacja zasadnym jest utożsamienie terminu wypłaty i terminu rozpatrzenia.*

Decyzje odmowne wydawano również w terminie 60 dni. Przed rozpatrzeniem wniosku Organ nie mógł wiedzieć czy danemu wnioskodawcy przysługuje dodatek węglowy czy też nie. Nie było więc możliwe rozgraniczenie wniosków przed ich rozpatrzeniem i inne traktowanie wniosków zakończonych decyzją odmowną.

Rozpatrzenie wniosków w terminie dłuższym niż 60 dni wynikało z tego, że Wnioskodawca, aby otrzymać dodatek węglowy musiał dokonać korekty w deklaracji złożonej w CEEB np. przy zgłoszonym jednym źródle ciepła nie miał zaznaczonej eksploatacji przy jednoczesnym zaznaczaniu funkcji CO i wskazaniu rodzaju paliwa. W metryce sprawy jest zaznaczona data wprowadzenia wniosku, co oznaczało że w danym dniu był wykonany telefon do wnioskodawcy o dokonanie zmiany „kosmetycznej” w deklaracji CEEB. Nie każdy wnioskodawca dokonywał korekty niezwłocznie. Natomiast po jej dokonaniu Organ niezwłocznie wydawał informacje.

Kierownik wskazała również, że nie wysyłano informacji o niezakończonym rozpatrzeniu sprawy w terminie jednego miesiąca, gdyż uznano, że na rozpatrzenie wniosku jest dwa miesiące.

(akta kontroli, str. 269-270)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Bezsprzeczne jest fakt, iż w ciągu pierwszych dziesięciu dni funkcjonowania ustawy o dodatku węglowym do Ośrodka wpłynęła znaczna liczba wniosków o dodatek, a rozpatrywanie przedmiotowych wniosków było dla pracowników zadaniem dodatkowym. Należy jednak zauważyć, że terminy rozpatrywania wniosków wynikają z Kpa i jako takie są obowiązujące dla organu właściwego do załatwienia sprawy. Obowiązek stosowania przepisów Kpa w sprawach nieuregulowanych ustawą o dodatku węglowym określony został w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

OCENA CZĄSTKOWA

Kierownik Ośrodka prawidłowo zorganizowała możliwość składania wniosków o dodatek węglowy. Spośród 40 analizowanych wniosków 37 nie rozpatrzono w ciągu miesiąca, tj. w terminie wskazanym w art. 35 § 3 Kpa, a wnioskodawcy nie zostali zawiadomieni w szczególności o zaistniałej zwłoce i jej przyczynach. NIK zauważa, że mogło to być spowodowane złożeniem prawie 3000 wniosków w pierwszych dniach obowiązywania ustawy o dodatku węglowym. W żadnej z 30 analizowanych informacji o przyznaniu dodatku węglowego, nie wskazano, że dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, a dodatkowo informacji tej nie wysyłano na podany we wnioskach adres poczty elektronicznej, pomimo takiego obowiązku wynikającego z ustawy. Wnioski rozpatrywano według kolejności zgłoszeń, jednak przyjęty sposób ich weryfikacji bez pozostawienia tzw. śladu

rewizyjnego w analizowanej dokumentacji utrudniał potwierdzenie rzetelności dokonanych czynności.

OBSZAR

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

Opis stanu
faktycznego

Ośrodek wnioskował do wojewody o środki finansowe niezbędne do wypłaty dodatku węglowego oraz tytułem kosztów wypłacania odbiorcom tego dodatku³³ pięciokrotnie w 2022 r. i jeden raz w 2023 r.:

- 31 sierpnia 2022 r. – przekazano wniosek na 10 098 000 zł, w tym na dodatki węglowe 9 900 000 zł i koszty ich wypłacania 198 000 zł; wskazano, że na dzień składania zapotrzebowania zostało złożone 2547 wniosków o dodatek³⁴;

- 4 października 2022 r. – wniosek opiewał na 5 508 000 zł, z czego na dodatki węglowe 5 400 000 zł, a koszty ich wypłacania 108 000 zł, wskazano jednocześnie, że złożonych zostało kolejne 378 wniosków;

- 8 listopada 2022 r. wraz z korektą przekazaną w dniu 18 listopada 2022 r. na 5 220 360 zł, w tym na dodatki węglowe 5 118 000 zł i koszty wypłacania dodatków 102 360 zł oraz podano liczbę złożonych od 4 października do 4 listopada wniosków – 1912,

- 9 grudnia 2022 r. – złożony wniosek obejmował kwotę 2 399 040 zł, w tym na dodatki węglowe 2 352 000 zł i koszty wypłacania dodatków 47 040 zł, podano również, że liczba złożonych wniosków od 4 listopada wyniosła 784,

- 20 grudnia 2022 r. – zapotrzebowanie określono na 459 000 zł, w tym na dodatki węglowe 450 000 zł i koszty wypłacania dodatków 9000 zł; ww. zapotrzebowanie określono na podstawie szacunkowej liczby wniosków przewidywanych do pozytywnego rozpatrzenia – 150,

oraz

- 18 stycznia 2023 r. – przekazano wniosek na 263 160 zł, w tym na dodatki węglowe 258 000 zł i koszty wypłacania dodatków 5160 zł; zapotrzebowanie oszacowano na podstawie 50 wniosków przewidywanych do pozytywnego rozpatrzenia oraz 36 wniosków rozpatrzonych pozytywnie, niezakończonych wypłatą dodatku.

(akta kontroli, str. 79-101, 105)

Środki finansowe otrzymano od wojewody w dziesięciu transzach w następujących kwotach: 4 października 2022 r. – 2 434 046,40 zł, 4 listopada 2022 r. – 173 502 zł, 24 listopada 2022 r. – 1 566 108 zł, 28 listopada 2022 r. – 1 279 080 zł, 2 grudnia 2022 r. – 593 640 zł, 9 grudnia 2022 r. – 714 890 zł, 16 grudnia 2022 r. – 1 077 120 zł, 27 grudnia 2022 r. – 459 000 zł, 12 stycznia 2023 r. – 380 146,40 zł oraz 26 stycznia 2023 r. – 263 160 zł.

Łącznie była to kwota 8 940 692,40 zł.

(akta kontroli str. 106-108)

Wnioski o przekazanie środków na realizację wypłat dodatku węglowego przesyłane w 2022 r. zawierały informacje o wysokości otrzymanych od wojewody środków, liczbie i kwocie wypłaconych dodatków węglowych oraz kwocie pozostałej, stanowiącej nadpłatę w rozumieniu art. 4 ustawy o dodatkach węglowych.

(akta kontroli, str. 85, 88-89, 92-93, 96-97, 100-101, 103)

Obowiązek przekazywania wojewodzie informacji o wysokości niewykorzystanych środków otrzymanych na wypłatę dodatku węglowego w terminie do 1 i 15 dnia

³³ Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym, przy ustalaniu wysokości środków na realizację wypłat dodatku węglowego uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie.

³⁴ 9 września 2022 r. było to już 3431 wniosków, spośród których zweryfikowano pozytywnie 976.

każdego miesiąca³⁵ Ośrodek realizował w ramach cotygodniowego raportowania na utworzonej specjalnie do tego celu platformie internetowej³⁶.

Kierownik wskazała, że *Wojewoda nie określił sposobu przekazywania informacji na temat niewykorzystanych środków (...), wymagał natomiast cotygodniowego raportowania na stworzonej stronie internetowej. Tytuł raportu „Informacja na temat potrzeb i wykorzystania środków przekazanych gminom na wypłatę dodatków węglowych”. Raporty sporządzane były od 24 października 2022 r. i były podstawą do przekazania środków na wypłatę dodatków węglowych.*

(akta kontroli, str. 269-270)

GOPS wydatkował 7 761 000 zł na 2587 dodatków węglowych w 2022 r. oraz 414 000 zł na 139 dodatków w 2023 r. W 2022 r. wypłacono świadczenie w dziesięciu transzach: 4 października – 795 dodatków na kwotę 2 385 000 zł, 4 listopada – 56 dodatków na kwotę 168 000 zł, 8 listopada – jeden dodatek, 24 listopada – 511 dodatków na kwotę 1 533 000 zł, 28 listopada – 418 dodatków na 1 254 000 zł, 2 grudnia – 194 dodatki na 582 000 zł, 9 grudnia – 234 dodatki na 702 000 zł, 16 grudnia – 343 dodatki na 1 029 000 zł, 20 grudnia – osiem dodatków na 24 000 zł, 29 grudnia – 27 dodatków na 81 000 zł. W 2023 r. wypłacono dodatki w trzech transzach, tj. 13 stycznia – 72 dodatki na kwotę 216 000 zł, 27 stycznia – 65 dodatków na 195 000 zł oraz 31 stycznia jeden dodatek. W dniu 6 lutego 2023 r. wypłacono ponadto jeden dodatek panu J.G., co zostało omówione w dalszej części wystąpienia. Wszystkie dodatki wypłacono w pełnej kwocie 3000 zł.

(akta kontroli, str. 109-112, 114-120)

Ośrodek wykonywał dyspozycję przelewów tytułem dodatków węglowych niezwłocznie po otrzymaniu środków finansowych od wojewody. W pięciu przypadkach przelew nie został zrealizowany z uwagi np. na podany niewłaściwy numer rachunku lub zamknięcie rachunku przez wnioskodawcę i konieczna była ponowna dyspozycja wypłaty, a w jednym nie został wypłacony, gdyż wnioskodawca podał numer rachunku bankowego, który okazał się rachunkiem technicznym banku. Jak wyjaśniła Główna Księgowa GOPS, *z przyczyn niezależnych od Ośrodka Pomocy Społecznej system bankowy nie wykazał w dniu wypłaty, tj. 16.12.2022 przelewu odrzuconego/anulowanego (...). Dopiero w trakcie sporządzania sprawozdań budżetowych za 2022 r. okazało się, że na koncie 240 – pozostałe rozrachunki, istnieje saldo zobowiązań w kwocie 3 000,00 zł. (...) W dniu 31.01.2023 wnioskodawca został telefonicznie poinformowany o błędnym rachunku bankowym. Pan J.G. zobowiązał się do niezwłocznego zgłoszenia się do Ośrodka w celu wypełnienia dyspozycji bankowej z poprawnym numerem rachunku, co uczynił 01.02.2023. Dodatek węglowy został wypłacony Panu G. dnia 06.02.2023.*

(akta kontroli, str. 114, 121-129)

W 2022 r. wydatkowano kwotę przyznaną na obsługę dodatków w wysokości 155 220 zł, w tym 150 993,39 zł na wynagrodzenia i pochodne, a 4226,61 zł na zakup usług pozostałych (licencja na oprogramowanie do obsługi DW).

W 2023 r. kwotę 8700 zł na obsługę dodatków wydatkowano następująco: 6100 zł na wynagrodzenia i pochodne, a 2600 zł na zakup usług pozostałych.

(akta kontroli str. 113, 288)

GOPS rozpatrzył pozytywnie 2728 wniosków i wypłacił 2726 dodatków węglowych. Dwa pozytywnie rozpatrzone wnioski nie zakończyły się wypłatą dodatku, gdyż jedna z nich dotyczyła osoby, której wniosek został przekazany do rozpatrzenia przez SKO z uwagi na wyłączenie właściwego organu, a jedna osoba zmarła przed wypłatą świadczenia.

(akta kontroli str. 114, 187)

³⁵ Obowiązek wprowadzono nowelizacją ustawy o dodatku węglowym z dniem 21 grudnia 2022 r.

³⁶ Elektroniczna platforma raportowania <https://raportyqmin.mos.gov.pl>.

Analiza terminowości wypłaty dodatku węglowego przeprowadzona na próbie 70 poddanych szczegółowej analizie wniosków (w tym: 30 zakończonych przyznaniem dodatku węglowego analizowanych w obszarze pierwszym, 20 złożonych przed 30 października 2022 r. oraz 20 zakończonych wypłatą w drugiej połowie stycznia 2023 r.) wykazała, że w 38 przypadkach wypłata świadczenia nastąpiła po upływie dwóch miesięcy, tj. w terminie od 63 dni do 93 dni od daty złożenia wniosku, a zatem nie zachowano terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

Ustalając przyczyny powyższego stwierdzono, że w terminie określonym w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, tj. do 30 listopada 2022 r. Ośrodek złożył do wojewody wnioski o przyznanie środków na wypłatę dodatków węglowych. Ponadto GOPS zgłaszał zapotrzebowanie na środki finansowe na wypłatę dodatków węglowych we wskazanych przez wojewodę terminach i formie, przekazując informacje o liczbie rozpatrzonych pozytywnie wniosków i szacując na tej podstawie zapotrzebowanie, a także załączając rozliczenia otrzymanych środków finansowych. Wojewoda nie przekazywał środków finansowych w miesięcznych ratach, w sposób określony w art. 4 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym oraz w wysokości odpowiadającej zgłaszanemu zapotrzebowaniu, co miało bezpośredni wpływ na terminowość wypłat świadczenia.

W dniu 2 listopada 2022 r. do GOPS wpłynęło pismo dyrektora Wydziału Infrastruktury i Rozwoju Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym informował, iż wojewoda otrzymał na realizację przedmiotowego działania z Ministerstwa Klimatu i Środowiska kwotę odpowiadającą ok. 15% złożonego przez gminy zapotrzebowania. Wskazał również, że otrzymane przez wojewodę środki zostały podzielone proporcjonalnie po ok. 15% złożonego zapotrzebowania oraz: *Na dzień wypłaty środków Wojewoda nie posiada informacji, czy będą ewentualne dopłaty brakujących kwot. (...) Wojewoda nie posiada własnych środków, które mogłyby przekazać gminom w ustawowych terminach, środki przekazywane są przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.* Pismem z 3 listopada 2022 r. wojewoda wyjaśnił, że treść ww. wyjaśnień wprowadza w błąd samorządy i społeczeństwo, a środki na dodatek węglowy są zabezpieczone w budżecie państwa i będą przekazane do samorządów.

W dniu 2 listopada 2022 r. Kierownik wystąpiła do Ministerstwa Klimatu i Środowiska z prośbą o udzielenie informacji dotyczących wniosków o dodatek węglowy złożonych w sierpniu, wrześniu i październiku i otrzymania środków finansowych na ich wypłatę w wysokości 15% zapotrzebowania zgłoszonego w październiku³⁷. Wskazała, że na dzień wystosowania przedmiotowego zapytania w Ośrodku rozpatrzono pozytywnie 1690 wniosków, a wypłacono 795 dodatków, w związku z tym – *z przyczyn niezależnych od realizatora zadania, nie dotrzymany jest termin ustawowy – 60 dni od daty wpływu wniosku do wypłaty.* Na ww. prośbę o informację GOPS nie otrzymał żadnej odpowiedzi.

(akta kontroli str. 188-191)

Kierownik GOPS wyjaśniła, że *wypłata dodatku węglowego następowała niezwłocznie po otrzymaniu środków finansowych na ten cel z Urzędu Wojewódzkiego. Pierwszą transzę GOPS otrzymał dnia 04.10.2022 w kwocie 2 434 046,40 (w tym 47 726,40 koszty obsługi) co pozwoliło na wypłatę 795 dodatków, pomimo że zapotrzebowanie złożone zostało na wypłatę 976 dodatków. Drugą transzę otrzymaliśmy dopiero 4.11.2022, również w kwocie mniejszej niż złożone zapotrzebowanie (na wypłatę 57 wniosków) Transze które wpłynęły do listopada powinny zabezpieczyć wypłatę wniosków, które wpłynęły do dnia 4 września (tj. 3109 wniosków). Brak środków na koncie GOPS uniemożliwił*

³⁷ Pytanie skierowane na adres poczty elektronicznej kontaktdlagmin@klimat.gov.pl.

wywiązanie się Ośrodka z terminowych - określonych w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym - wypłat.

(akta kontroli str. 107-110, 114, 268)

W związku z powyższymi ustaleniami NIK odstępuje od formułowania nieprawidłowości z uwagi na fakt, iż odpowiedzialności za opóźnienia w wypłacie dodatków węglowych nie może ponosić Kierownik Ośrodka, która zapotrzebowanie na środki finansowe złożyła w terminie wynikającym z ustawy o dodatku węglowym, a także sygnalizowała opóźnienia w przekazywaniu środków, a w konsekwencji o wypłatach następujących z przekroczeniem terminów wynikających z ustawy.

Wypłata dodatku węglowego realizowana była według kolejności składania wniosków. Listy wypłat generowane były z systemu do obsługi dodatków węglowych. W badanej próbie stwierdzono jeden przypadek wypłaty dodatku niezgodnie z powyższą zasadą, tj. K.M. (wniosek złożony 16 września i rozpatrzony 25 października 2022 r.) wypłacono świadczenie 4 listopada 2022 r., tj. wcześniej niż A.C. (wniosek złożony 7 września i rozpatrzony 22 października) – 9 grudnia 2022 r.

Kierownik wyjaśniła powyższe następująco: *wniosek K.M. (Rz.D. 78a) został omyłkowo wprowadzony do systemu z datą wpływu 16.08.2022 zamiast 16.09.2022. (...) Sporządzając listy wypłat oznaczono termin wpływu wniosku do 22.08.2022 i zaczytały się wszystkie wnioski zarejestrowane z datą wpływu do 22.08.2022 (...).*

(akta kontroli, str. 135, 162, 268)

Kierownik Ośrodka przedłożyła wojewodzie rozliczenie środków otrzymanych na wypłatę dodatków węglowych:

- w dniu 18 stycznia 2023 r. wskazując kwotę otrzymaną w 2022 r. - 8 297 386,40 zł, z czego do dnia 13 stycznia wypłacono 2659 dodatków na łączną sumę 7 977 000 zł; 159 540 zł wyniosły koszty obsługi dla gminy, a 160 846 zł kwota do zwrotu do budżetu państwa³⁸;

Kierownik wyjaśniła, że *rozliczenia środków na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, otrzymanych w 2022 roku nie przekazano w ustawowym terminie (opóźnienie 2-dniowe), ze względu na zbyt dużą ilość sprawozdań w tym czasie i problem z podpisaniem przez Wójta sprawozdania (nieobecny 17 stycznia).*

(akta kontroli str. 114, 130-133, 268-269, 289)

- w dniu 27 lutego 2023 r. wskazując kwotę otrzymaną w 2023 r. - 263 160 zł, z czego do tego dnia wypłacono 73 dodatki na łączną sumę 219 000 zł; 4380 zł wyniosły koszty obsługi dla gminy, a 39 780 zł kwota do zwrotu do budżetu państwa³⁹.

(akta kontroli str. 114, 280, 290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrolowana jednostka występowała do wojewody o środki finansowe na wypłatę dodatków węglowych w terminie wskazanym w ustawie o dodatku węglowym. Wszystkim uprawnionym wnioskodawcom wypłacono dodatki węglowe w pełnej wysokości, niezwłocznie po otrzymaniu środków od wojewody. Wypłaty świadczeń nie dokonano w ustawowo określonym terminie, co spowodowane było nieprzekazywaniem środków finansowych przez wojewodę w wysokości odpowiadającej oszacowanemu przez GOPS zapotrzebowaniu i w terminach wynikających z ustawy.

³⁸ Zwrotu dokonano 13 stycznia 2023 r.

³⁹ Zwrotu dokonano 27 lutego 2023 r.

Ośrodek prawidłowo wykonywał obowiązki sprawozdawcze. Środki niewykorzystane na wypłatę dodatków węglowych terminowo zwrócono do budżetu państwa.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski	W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o przestrzeganie terminów załatwiania spraw administracyjnych określonych w przepisach Kpa oraz wywiązywanie się z obowiązku informacyjnego wobec stron postępowania przewidzianego w art. 36 § 1 Kpa.
Uwagi	NIK nie formułuje uwag.

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 Kielcach. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, marca 2023 r.

Kontroler
Anna Jakubowska-Pióro
inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Wicedyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis