



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.001.01.2023

Dorota Pocztowska
Kierownik
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
Al. Jana Pawła II 7
34-130 Kalwaria Zebrzydowska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Al. Jana Pawła II 7, 34-130 Kalwaria Zebrzydowska (MGOPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Pochtowska, Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, od 15 grudnia 2014 r. (<i>Kierownik</i>). (akta kontroli str. 6-8)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Proces wypłaty dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	12 sierpnia 2022 r. – 28 lutego 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonywaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Jarzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/188/2022 z 28 grudnia 2022 r. 2. Tadeusz Woźniak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/187/2022 z 28 grudnia 2022 r. oraz nr LKR/6/2023 z 18 stycznia 2023 r. 3. Marta Pankowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKR/7/2023 z 18 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 86-87)

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

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kalwarii Zebrzydowskiej realizując zadanie na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym³ bez opóźnień wypłacił wszystkie należne świadczenia z tytułu dodatku węglowego.

Ośrodek zapewnił możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego zarówno w siedzibie jednostki, jak i za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. W realizację zadania zaangażowano 30% pracowników, a na każdego pracownika merytorycznego przypadało blisko 720 wniosków. W celu sprawnej i prawidłowej agregacji danych zawartych we wnioskach pozyskano dedykowane do tego celu oprogramowanie, które ułatwiało również obsługę dużej ilości wniosków.

Do Ośrodka wpłynęły 4 323 wnioski, z których rozpatrzono ogółem 3 218, pozytywnie – 3 103, a negatywnie – 115 wniosków. Pozostałe 1 105 wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia. Na wypłatę dodatków węglowych wydatkowo łącznie 9 495 180 zł⁴.

Badania kontrolne przeprowadzone na próbie obejmującej łącznie 170 wniosków o wypłatę dodatku węglowego⁵ wykazały, że ww. dodatki przyznano w sposób prawidłowy, po wcześniej weryfikacji w dostępnych bazach danych i w oparciu o fakty znane z urzędu.

Ośrodek prawidłowo i terminowo składał wnioski o środki na wypłatę dodatku węglowego, prawidłowo wypłacił wszystkie należne świadczenia oraz należycie wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie.

W ocenie najwyższej Izby Kontroli postępowania dotyczące przyznania (lub odmowy przyznania) dodatku węglowego prowadzone były jednak z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶. W 76 spośród 90 zbadanych spraw nie dotrzymano miesięcznego terminu załatwienia sprawy, nie poinformowano strony o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczano nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 § 1 Kpa. Nieprawidłowości te wynikały z przyjęcia przez MGOPS określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym dwumiesięcznego terminu na wypłatę świadczenia, jako terminu na rozpatrzenie wniosku o dodatek oraz traktowania poszczególnych spraw jako skomplikowanych. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na wypłatę świadczeń. W oparciu o zbadaną próbę, stwierdzono, że dodatki węglowe zostały wypłacone osobom uprawnionym w terminie dwumiesięcznym, wynikającym z przepisów ustawy o dodatku węglowym.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę ogólną opisową.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 141 ze zm., dalej: *ustawa o dodatku węglowym*.

⁴ Do 28 lutego 2023 r. Kwota obejmuje również koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w Gminie.

⁵ W obszarze pierwszym zbadano łącznie 100 wniosków, w obszarze drugim – 70 wniosków, przy czym wyniki badania 30 wniosków, wybranych losowo z wykorzystaniem Pomocnika Kontrolera, dotyczące prawidłowości rozpatrzenia wniosków jak i terminowości wypłaty, przedstawiono w obu obszarach.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej: *Kpa*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

1.1. Burmistrz Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej upoważnił Kierownik MGOPS oraz jej zastępcę do prowadzenia w jego imieniu postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego. Ponadto na wniosek Kierownik MPOPS, Burmistrz upoważnił sześciu pracowników do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego. Postępowaniami w sprawie wypłaty dodatku węglowego zajmowało się łącznie osiem osób, tj. 30%, z 27 pracowników, zatrudnionych w Ośrodku wg stanu na 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 6-22, 88)

Ośrodek wykorzystywał do obsługi świadczeń związanych z wypłatą dodatku węglowego *Oprogramowanie do Obsługi Dodatku Węglowego (DW) oraz Moduł Windykacje (WD)*, na podstawie licencji udzielonej przez Sygnity S.A. Oprogramowanie umożliwiało m.in.: rejestrację wniosków, obsługę wniosków z możliwością opcjonalnej weryfikacji osób w systemach zewnętrznych za pomocą usług udostępnianych poprzez Centralny System Informatyczny Zabezpieczenia Społecznego⁸, automatyczne powiadamianie klientów na temat statusu ich sprawy, za pomocą środków komunikacji e-mail, sms, w tym przede wszystkim wysłanie informacji o przyznaniu dodatku, obsługi nienależnie pobranych świadczeń oraz ich windykacji, realizację wypłat i wpłat, obsługę procesu decyzyjnego i odwoławczego, generowanie raportów i statystyk, import zrzutów danych (plik CSV) z systemu Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) w celu sprawniejszej weryfikacji źródła ogrzewania.

(akta kontroli str. 33-34)

Ośrodek zapewnił możliwość składania wniosków o przyznanie dodatku węglowego w siedzibie Ośrodka oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, rekomendując składanie wniosków drogą elektroniczną. Informację o możliwości składania wniosków MGOPS zamieścił na swojej stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń w Ośrodku i Urzędzie Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej. W kontrolowanym okresie do dnia 30 listopada 2022 r. złożono elektronicznie łącznie 163 wnioski, tj. 3,8 % ogólnej liczby wniosków.

(akta kontroli str. 23-32, 35, 44-47)

1.2. W okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2022 r. do MGOPS wpłynęło ogółem 4 322 wniosków. W pierwszym miesiącu przyjmowania wniosków o dodatek węglowy, tj. w okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 16 września 2022 r. do Ośrodka wpłynęło łącznie 3 633 wniosków, tj. 84% wszystkich złożonych wniosków do dnia 30 listopada 2022 r.

Po 30 listopada 2022 r., w dniu 16 stycznia 2023 r. do Ośrodka wpłynął jeden wniosek. Wniosek został przekazany przez MOPS w Krynicy Morskiej według właściwości. Powyższy wniosek został zarejestrowany na skrzynce podawczej GOPS w Krynicy Morskiej w dniu 24 sierpnia 2022 r. Wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia na podstawie z art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 35, 93-104, 120-121)

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.

⁸ W przypadku gdy nowy wniosek będzie obsługiwany na bazie z zaimportowanym certyfikatem systemu Emp@tia.

1.3. W terminie do 31 grudnia 2022 r. rozpatrzono ogółem 3 184 wnioski, z czego pozytywnie rozpatrzono 3 095 wniosków, a negatywnie, tj. odmownie rozpatrzono 89 wniosków. W styczniu 2023 r. rozpatrzono 9 wniosków, w tym pozytywnie – 2 wnioski, a negatywnie – siedem. Natomiast w lutym 2023 r. rozpatrzono 25 wniosków, w tym pozytywnie 6, a negatywnie – 19. Łącznie w 2022 r. i 2023 r. rozpatrzono ogółem 3 218 wniosków. Pozytywnie rozpatrzono 3 103, a negatywnie – 115 wniosków. W 20 przypadkach (od decyzji odmownych) strony odwołały się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (SKO).

(akta kontroli str. 35, 90-91, 212-213, 241)

1.4. Do 31 stycznia 2023 r. pozostawiono bez rozpoznania łącznie 1 104 (25% wszystkich złożonych wniosków), w tym:

- a) 953 (22%) wnioski pozostawione bez rozpoznania z uwagi na wymóg ustawy o dodatku węglowym⁹ oraz
- b) 151 (3%) wniosków pozostawionych bez rozpoznania z innych przyczyn¹⁰.

(akta kontroli str. 35, 216, 241)

Kierownik wyjaśniła, że wnioski pozostawione bez rozpoznania z innych przyczyn były przede wszystkim wynikiem pisemnych próśb, złożonych przez beneficjentów o anulowanie bądź nierozpatrywanie wniosku o wypłatę dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 122-123, 136)

W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnej decyzji przyznającej dodatek węglowy na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 124)

Kierownik MGOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie dokonywał analizy danych zawartych w CEEB pod kątem wydawania decyzji na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym. Wskazała m.in., że informacje o możliwości złożenia wniosku o dodatek węglowy były rozpowszechniane w siedzibie Ośrodka i Urzędu Miasta oraz na stronach internetowych. Ponadto, duże obciążenie pracą pracowników Ośrodka oraz znaczna liczba wniosków o wypłatę dodatku węglowego nie pozwalały na przeprowadzenie analizy przy jednoczesnym nastawieniu na terminowe załatwienie wpływających wniosków.

(akta kontroli str. 44-45)

W okresie objętym kontrolą wydano 58 decyzji przyznających dodatek węglowy na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym na łączną kwotę 174 000,00 zł, z czego 52 decyzje wydano w grudniu 2022 r., a sześć decyzji w lutym 2023 r.

(akta kontroli str. 36-40, 214-215)

W okresie do 31 stycznia 2023 r. dokonano dwóch zwrotów wypłaconych dodatków węglowych. Pierwszy był wynikiem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, a drugi rezygnacji z dodatku węglowego z przyczyn osobistych. Ośrodek podjął w ww. przypadkach działania, które skutkowały zwrotem pobranych świadczeń. W przypadku nienależnie pobranego dodatku węglowego Ośrodek nie wydał decyzji o przedmiocie nienależnie pobranego dodatku węglowego. Szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 50-63, 185-186)

⁹ Na podstawie art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym.

¹⁰ 150 wniosków anulowanych, jeden wniosek przekazany według właściwości. Dodatkowo, w lutym 2023 r. umorzono jedno postępowanie (sprawę zakwalifikowano jako nierozpatrzone z innych przyczyn).

1.5. W trakcie kontroli pozyskano dwie bazy danych, a mianowicie:

- 1) raport zawierający spis wniosków o wypłatę dodatku węglowego obejmujący: dane wnioskodawcy, adres gospodarstwa domowego, na który złożono wniosek, informację dotyczącą źródła ogrzewania na paliwo stałe oraz datę złożenia wniosku (*Baza 1*); raport wg stanu na dzień 31 stycznia 2023 r. zawierał 4 323 wniosków o dodatek węglowy, które wpłynęły do MGOPS;
- 2) plik w formacie csv zawierający pełny raport z CEEB wg stanu na dzień 31 stycznia 2023 r. w zakresie złożonych deklaracji (*Baza 2*), obejmujący 6 645 deklaracji.

Dokonany przegląd Bazy 1 wykazał, że:

- a) 445 wniosków zostało złożonych co najmniej dwukrotnie przez jedną osobę, co stanowiło 10% wszystkich wniosków;
- b) 1 902 wnioski zostały złożone co najmniej dwukrotnie na ten sam adres, co stanowiło 44% wszystkich wniosków.

Baza 2, po przefiltrowaniu z uwagi na zainstalowane źródło ciepła, tj. kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, obejmowała 3 447 pozycji.

(akta kontroli str. 181-184, 589-590)

Badanie sposobu weryfikacji wniosków o wypłatę dodatku węglowego przez MGOPS zostało przeprowadzone na próbie wniosków obejmującej łącznie 70 spraw, obejmujących łącznie 100 wniosków, tj.:

- a) 30 spraw, dobranych celowo¹¹;
- b) 30 spraw dobranych losowo z wykorzystaniem metody losowania prostego z zastosowaniem Pomocnika Kontrolera;
- c) dziesięć spraw, dobranych celowo, obejmujących sześć spraw, w którym wydano decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego oraz cztery sprawy, w których pozostawiono wniosek bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 67-85, 181-184)

Ad. a). Analiza 30 spraw wybranych celowo, w ramach których złożono łącznie 60 wniosków, wykazała, że:

- składane wnioski były kompletne i prawidłowo wypełnione oraz złożone na druku określonym rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego¹²;
- dodatek węglowy przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania 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 CEEC do dnia 11 sierpnia 2022 r.;
- w przypadku, gdy składany wniosek był kolejnym złożonym na ten sam adres zamieszkania, organ wydawał w sprawie postanowienie o zakończeniu postępowania w sprawie ustalenia prawa do wypłaty dodatku węglowego bez jego rozpatrzenia; w analizowanych sprawach wydano 21 postanowień; nie zawierały one pouczenia o możliwości złożenia zażalenia do SKO; szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

¹¹ Dziesięć spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, dziesięć spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania oraz dziesięć spraw, w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdowały się w CEEB. Porównanie Bazy 1 i Bazy 2, przy zastosowaniu funkcji WYSZUKAJ.PIONOWO wykazało istnienie 1 170 adresów zbieżnych i 3 153 adresy, które nie były ze sobą zbieżne. Tak duża ilość adresów rozbieżnych wynikała z różnego przypisania poszczególnych miejscowości przez osoby uzupełniające bazy.

¹² Dz. U. poz. 1712, dalej: *rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego*.

- w przypadku, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, to dodatek wypłacano wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy, a pozostałe wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) bądź przyznano w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 2 ust. 3d ww. ustawy;
- w 6 sprawach przyznano dodatek w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, po uprzednim potwierdzeniu istnienia odrębnego gospodarstwa domowego oraz korzystania z odrębnego źródła ciepła; w ww. sprawach przeprowadzono wywiad środowiskowy;
- w przypadku, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznano wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy (art. 2 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym); w czterech badanych sprawach o kolejności wypłaty zdecydowała kolejność rejestracji wniosków, ponieważ wnioski złożono w tym samym dniu;
- w przypadku 51 wniosków, rozstrzygnięcie sprawy¹³ nastąpiło w terminie przekraczającym miesiąc; szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; w trzech sprawach z 51, które zostały rozpatrzone po upływie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku, poinformowano strony przed upływem powyższego terminu o przyczynach i nowych terminie załatwienia sprawy;
- na 60 złożonych wniosków, dodatek węglowy przyznano 30 osobom; we 29 przypadkach, wnioskodawcom wypłacono pełną kwotę dodatku węglowego, tj. 3 000 zł w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę; w jednym przypadku termin wypłaty, ze względu na skomplikowany charakter spraw przekroczył dwa miesiące; strona, na podstawie art. 36 § 1 Kpa została informowana o przyczynach niezałatwienia sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 228-231, 392-588)

Ad b). Analiza 30 spraw, wybranych losowo, obejmujących 30 wniosków i zakończonych wypłatą dodatku węglowego, wykazała, że:

- składane wnioski były kompletne i prawidłowo wypełnione oraz złożone na druku określonym rozporządzeniem w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego; w jednym przypadku wnioskodawca został telefonicznie wezwany do skorygowania poprawności zapisu dotyczącego głównego źródła ogrzewania;
- wszystkie badane wnioski zostały zweryfikowane pod kątem prawidłowości zgłoszonego we wniosku źródła ciepła, w kontekście głównego źródła ciepła zgłoszonego do CEEB;
- na 30 badanych wniosków, jeden został rozstrzygnięty decyzją przyznającą dodatek węglowy; w ww. sprawie przeprowadzono wywiad środowiskowy i analizę deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; w pozostałych 29 badanych sprawach w aktach spraw nie znajdowały się dokumenty świadczące o prowadzeniu innych czynności weryfikujących wnioski, niż analiza deklaracji CEEB;
- czas rozpatrzenia wniosków¹⁴ wynosił od 6 do 51 dni. Przy czym średni okres rozpatrzenia wyniósł 42 dni;

¹³ Na potrzeby niniejszej kontroli za rozstrzygnięcie sprawy przyjęto datę: informacje o przyznaniu dodatku węglowego, postanowienia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia oraz decyzji.

¹⁴ Na potrzeby kontroli liczono czas rozpatrzenia wniosków od daty wpływu wniosku do daty informacji o przyznaniu dodatku węglowego lub decyzji.

- we wszystkich badanych sprawach wnioskodawcom wypłacono pełną kwotę dodatku węglowego, tj. 3 000 zł;
- kwoty dodatku wypłacono nie później niż w ciągu 2 miesięcy od daty złożenia wniosku; z analizy 30 badanych spraw wynika, że terminy wypłat realizowane były w większości w tym samym dniu, w którym dokonano przyznania dodatku węglowego (na 30 badanych wniosków wypłaty w tym samym dniu dokonano w 18 przypadkach); w pozostałych 12 analizowanych sprawach wypłata na konto wnioskodawcy następowała do kilku dni od daty przyznania;
- w przypadku 28 wniosków, rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w terminie przekraczającym miesiąc; szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że informacje do stron o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków wysyłane były w sposób zautomatyzowany przez system do obsługi wniosków; w przypadku 30 badanych spraw, 11 osób podało we wnioskach adres poczty elektronicznej, a system potwierdził dziewięć powiadomień wysłanych pocztą elektroniczną; 12 osób podało nr telefonu, na który system miał wysłać powiadomienia SMS; błąd systemu spowodował brak wygenerowania takich powiadomień, co zostało zauważone przez pracowników; dokonano aktualizacji systemu, co wpłynęło na prawidłowość jego późniejszego działania i prawidłowe generowanie powiadomień;

(akta kontroli str. 116-117, 119, 241-391)

Ad. c). Badanie dziesięciu wniosków o wypłatę dodatku węglowego, zakończonych wydaniem decyzji odmownej (sześć spraw) albo pozostawieniem wniosku bez rozpoznania (cztery sprawy) wykazało, że:

- w każdej sprawie Ośrodek przeprowadził postępowanie wyjaśniające;
- w czterech sprawach wydano postanowienie o zakończeniu postępowania bez rozpatrzenia na podstawie art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym;
- w czterech sprawach, zakończonych wydaniem decyzji odmownej wnioskodawcy w deklaracji złożonej w CEEB wskazali, iż posiadają kotły na paliwo stałe, a jako główne źródło ciepła zadeklarowano drewno kawałkowe;
- w dwóch sprawach, zakończonych wydaniem decyzji odmownej wskazano odpowiednio, że wnioskodawca nie mieszkał pod wskazanym we wniosku adresem, a w drugiej sprawie – wnioskodawca został wskazany jako członek gospodarstwa domowego w innych, wcześniej złożonym wniosku, który został rozpatrzony pozytywnie.

(akta kontroli str. 67-82)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej sprawie znak: MGOPS.546.1489.2022 Ośrodek wypłacił nienależne świadczenie, tj. wypłacił drugi dodatek węglowy na ten sam adres zamieszkania, co było niezgodne z art. 2 ust. 3a i 3b ustawy o dodatku węglowym. Ośrodek podjął działania skutkujące zwrotem nienależnie pobranego świadczenia¹⁵ jeszcze przed rozpoczęciem kontroli NIK, przy czym nie wydał decyzji o przedmiocie nienależnie pobranego dodatku węglowego pomimo, iż art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym stanowi, że rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego wymagają wydania decyzji.

(akta kontroli str. 50-56)

¹⁵ Dodatek został zwrócony 12 października 2022 r.

Kierownik MGOPS wyjaśniła: w przypadku sprawy nr MGOPS.546.1489.2022 tutejszy Ośrodek, po rozpatrzeniu wniosku o wypłatę dodatku węglowego z dnia 25.08.2022 r., przyznał dodatek węglowy informacją z dnia 7.10.2022 r. Był on kolejnym wnioskiem złożonym mającym ten sam adres zamieszkania. Podczas wprowadzania wniosku do systemu adres zamieszkania nie został wprowadzony do słownika Empatia tylko wpisany ręcznie. W związku z powyższym system nie wygenerował błędu w zakresie tego samego adresu. Błąd ten został rozpoznany przez system już po dokonaniu wypłaty świadczenia. Pismem z dnia 11.10.2022 r. wezwano stronę do zwrotu dodatku węglowego. W dniu 12.10.2022 r. osoba zwróciła ww. dodatek w związku z czym odstąpiono od wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 185-186)

2. Postanowienia o zakończeniu postępowania w sprawie ustalenia prawa do wypłaty dodatku węglowego bez jego rozpatrzenia, wydane w badanych 21 sprawach, nie zawierały pouczenia, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie, co było niezgodne z art. 124 § 1 Kpa w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 231, 399-440, 448-475, 481-500, 510-518, 524-528)

Kierownik wyjaśniła: Tutejszy Organ wydając postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w podstawie prawnej powołał się m.in. na art. 124 Kpa, jednak przez niedopatrzenie w przyjętym wzorze postanowienia (zaakceptowanego przez radcę prawnego) nie zawarto pouczenia.

(akta kontroli str. 188-189, 225)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy Kpa.

3. W 76 na 90 zbadanych spraw¹⁶, w których nie dotrzymano miesięcznego terminu załatwienia sprawy, nie poinformowano strony o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i nie wyznaczano nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 272-588)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że na jednego pracownika przypadało ok. 720 wniosków (pracownicy merytoryczni). W pierwszym miesiącu wpłynęło do MGOPS ponad 80% wszystkich wniosków. Ta ilość wymagała czasu, a przede wszystkim zachowania zasady szczególnej ostrożności przy ustalaniu prawa do wypłaty dodatku węglowego zgodnie z wymogami prawa. W związku z tym wszystkie sprawy należało uznać za skomplikowane i były one realizowane w terminie przekraczającym miesięczny okres, na co pozwalał art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Ich skomplikowanie wynikało również z dużej ilości składanych wniosków, które w konsekwencji szczegółowej analizy pozostały bez rozpoznania (ponad 1100 wniosków). Organ również nie informował strony o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie 1 miesiąca, ponieważ ustawa dawała możliwość załatwienia sprawy w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Ponadto organ posiłkował się poradnikiem dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego wydanym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, który był wielokrotnie aktualizowany, jak również stanowiskiem Ministerstwa przedstawionego w trakcie webinarów. Pomimo zawłości większości spraw oraz indywidualnego podejścia do każdej z nich termin wypłaty zgodnie z ustawą o dodatku węglowym został zachowany. Ponadto, do tutejszego organu nie wpłynęła żadna skarga związana z realizacją ww. ustawy. Ośrodek za zakończenie postępowania w sprawie dodatku węglowego, uznawał datę wypłaty dodatku węglowego, o której mowa w art. 2 ust. 11 o dodatku węglowym,

¹⁶ Dotyczy: 28 wniosków z próby losowej i 48 wniosków z próby celowej.

gdyż zgodnie z art. 2 ust. 18 ww. ustawy *nieodebranie informacji o przyznaniu dodatku węglowego nie wstrzymuje wypłaty tego dodatku*.

(akta kontroli str. 238-239)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek zorganizował pracę zapewniając rzetelne rozpatrzenie wniosków o wypłatę dodatków węglowych dla osób uprawnionych. W realizację tego zadania zaangażowano 30% pracowników, a na każdego pracownika merytorycznego przypadało blisko 720 wniosków¹⁷. Ośrodek zapewnił możliwość składania wniosków o przyznanie dodatku węglowego zarówno w jego siedzibie oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia terminowość prowadzonych w Ośrodku postępowań w sprawie dodatku węglowego. W 84% zbadanych spraw nie dotrzymano miesięcznego terminu załatwienia sprawy, nie poinformowano strony o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczano nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 § 1 Kpa. Nieprawidłowości te wynikały z przyjęcia przez MGOPS określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym dwumiesięcznego terminu na wypłatę świadczenia, jako terminu na rozpatrzenie wniosku o dodatek oraz traktowania poszczególnych spraw jako skomplikowanych.

OBSZAR

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

Opis stanu
faktycznego

2.1. Wnioski o przyznanie środków na wypłatę dodatku węglowego do MUW składał Kierownik MGOPS. Zapotrzebowanie na środki przesyłane było drogą elektroniczną w aplikacji Centralna Aplikacja Statystyczna. Pierwsze zapotrzebowanie na kwotę 9 470 700,00 zł zostało wysłane w dniu 1 września 2022 r., a drugie zapotrzebowanie na kwotę 11 456 640,00 zł – 14 września 2022 r. Do MUW wysłano jeszcze 15 wniosków, z czego ostatni 28 grudnia 2022 r. opiewał na kwotę 9 455 237,10 zł.

MUW przekazał na realizację przedmiotowego zadania kwotę 9 982 080,00 zł na rachunek Urzędu Miasta Kalwarii Zebrzydowskiej w trzech transzach: 22 września 2022 r. – 7 787 700,00 zł, 4 listopada 2022 r. – 1 800 000,00 zł oraz 23 grudnia 2022 r. – 394 380,00 zł. Urząd Miasta przekazał środki pierwszej transzy 22 września 2022 r. W dniu następnym, tj. 23 września 2022 r. MGOPS zwrócił część otrzymanych środków finansowych w wysokości 6 900 000,00 zł na rachunek Urzędu Miasta. Łącznie w okresie od 22 września do 2022 r. do 28 grudnia 2022 r. przekazał środki w 11 transzach.

(akta kontroli str. 42-43, 139-180)

Kierownik MGOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie posiadał oprocentowanego rachunku bankowego i dlatego dokonano zwrotu środków na rachunek bankowy Urzędu Miasta, w celu naliczenia odsetek. Brak oprocentowania wynikał z postanowień umowy zawartej z Bankiem Spółdzielczym w Kalwarii Zebrzydowskiej w sprawie kompleksowej obsługi Ośrodka.

(akta kontroli str. 44-45)

W 2022 r. Ośrodek otrzymał na wypłatę dodatku węglowego kwotę 9 982 080,00 zł, z czego wykorzystał 9 470 700,00 zł. Niewykorzystaną kwotę w wysokości 511 380,00 zł zwrócono na rachunek MUW w dniu 25 listopada 2022 r. (70 740,00 zł) oraz w dniu 5 stycznia 2023 r. (440 640,00 zł).

(akta kontroli str. 41-43, 125-135)

W dniu 27 stycznia 2023 r. MGOPS wnioskował o zwiększenie wydatków na przewidywaną wypłatę dodatków węglowych w wysokości 45 900 zł. W styczniu-lutym 2023 r. Ośrodek otrzymał na wypłatę dodatku węglowego kwotę w wysokości

¹⁷ Przyjęto sposób obliczenia: 4 323 złożone wnioski / 6 pracowników merytorycznych.

24 480,00 zł, z czego wykorzystał kwotę 24 000,00 zł na wypłatę ośmiu dodatków oraz kwotę 480,00 zł na koszty obsługi. W ramach dokonywanych zmian w budżecie Gminy Kalwaria Zebrzydowska na 2023 r., uchwałą Nr XVI/492/23 Rady Miejskiej w Kalwarii Zebrzydowskiej zwiększono kwotę na wypłatę dodatków węglowych o 45 900,00 zł obejmującą ww. i zrealizowane 24 480,00 zł. Pozostała kwota w wysokości 21 420,00 zł stanowiła zabezpieczenie w planie dochodów i wydatków na ewentualną wypłatę siedem wniosków, w których złożono odwołania do SKO.

(akta kontroli str. 190-213, 217)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że oszacowania potrzebnych środków na wypłatę dodatku węglowego dokonała na podstawie danych otrzymanych z Urzędu Miasta Kalwaria Zebrzydowska, referatu odpowiedzialnego za wprowadzanie deklaracji o źródłach ciepła do systemu CEEB. Ustalenie zostały dokonane telefonicznie. Ponadto Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że kalkulacja szacowanej kwoty opierała się również na ilości złożonych wniosków w okresie od 17 do 31 sierpnia 2022 r. (liczba złożonych wniosków 2 545) oraz szacowanej na tej podstawie liczbie wniosków, które przewidywano, że wpłyną w okresie od 1 września 2022 do 16 września 2022 w liczbie 550.

(akta kontroli str. 44-45, 137)

2.2. W 2022 r. na wypłatę dodatków węglowych Ośrodek wydatkował 9 470 700,00 zł, z czego:

- na wypłatę dodatków węglowych wydatkował kwotę 9 285 000,00 zł (3 095 wypłat);
- na pokrycie kosztów wypłacania dodatku węglowego kwotę w wysokości 185 700,00 zł (2%)¹⁸.

W 2023 r. (do 28 lutego) na wypłatę dodatków węglowych Ośrodek wydatkował 24 480,00 zł, z czego:

- na wypłatę dodatków węglowych wydatkował kwotę 24 000,00 zł (osiem wypłat);
- na pokrycie kosztów wypłacania dodatku węglowego kwotę w wysokości 480,00 zł (2%).

(akta kontroli str. 35, 41-43, 216, 190-213, 233-237)

2.3. Do dnia 28 lutego 2023 r. Ośrodek wypłacił wszystkie należne świadczenia.

(akta kontroli str. 35, 41-43, 212-213, 216)

Według stanu na 28 lutego 2023 r. w SKO pozostawało 14 spraw. Po tej dacie, do SKO przekazano dwie sprawy.

(akta kontroli str. 212-213, 591)

2.4. Terminowość wypłaty dodatków węglowych została sprawdzona na próbie obejmującej łącznie 70 spraw, obejmujących 70 wniosków, na które składało się:

- a) 30 spraw, opisanych w pkt. 1.5 lit. b niniejszego wystąpienia, dobranych losowo;
- b) 20 spraw, dobranych celowo, w wyniku których wypłacono dodatki węglowe we wrześniu 2022 r.;
- c) 20 spraw, dobranych celowo, w wyniku których wypłacono dodatki węglowe w grudniu 2023 r.;

We wszystkich 70 zbadanych sprawach dodatki węglowe zostały wypłacone w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Terminy wypłat realizowane były w większości w tym samym dniu, w którym dokonano przyznania dodatku węglowego (wypłaty w tym samym dniu dokonano

¹⁸ W tym 3 278,81 zł na zakup nowego oprogramowania (rozdział 85395 § 4210) oraz 500,00 zł na szkolenia z tym związane (rozdział 85395 § 4700).

w 37 przypadkach co stanowi 53%). W pozostałych przypadkach, wypłata na konto wnioskodawcy następowała do kilku dni po tym fakcie od przyznania dodatku.

(akta kontroli str. 48-49, 105-115 ,232)

2.5. Rozliczenie środków finansowych na wypłaty dodatków węglowych wypłaconych w 2022 r. zostało złożone 19 stycznia 2023 r., zgodnie z wytycznymi z MUW z dnia 13 stycznia 2023 r., za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej.

(akta kontroli str. 218-220)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że pierwsze rozliczenie zadania z 2022 r. zostało przekazane w dniu 5 stycznia 2022 r. Następnie MUW pismem z dnia 11 stycznia 2023 r. wycofał ww. rozliczenie zadań, z poleceniem dokonania niezbędnych zmian/uzupełnień w zakresie danych dotyczących naliczonych odsetek wskazując gminom termin uzupełnień/zmian 19 stycznia 2023 r. Pozostałe dane wskazane w sprawozdaniu w dniu 5 stycznia 2023 r. zostały zaakceptowane. W dniu 19 stycznia 2023 r. Ośrodek złożył kolejną identyczną wersję w zakresie realizacji zadania w 2022 r. Na podstawie dokumentów i działań można wywnioskować, iż zadanie realizacji wypłaty dodatku węglowego zostało rozliczone terminowo już pierwszym wnioskiem w dniu 5 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 217, 221-223)

Rozliczenie środków finansowych przekazanych przez MUW w 2023 r. na wypłatę dodatków węglowych zostało złożone w dniu 28 lutego 2023 r., za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej.

Wysokość kwot wydatkowanych na wypłatę dodatku węglowego, wykazanych w rozliczeniach za 2022 r. i 2023 r., była zgodna z zapisami na koncie 130 – rachunek bankowy oraz z kwotami wykazanymi w systemie komputerowym do obsługi dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 212-213, 224, 593-611, 614-617)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces wypłaty dodatku węglowego przez MGOPS. We wszystkich zbadanych sprawach dodatki węglowe zostały wypłacone osobom uprawnionym, w dwumiesięcznym terminie wynikającym z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

Ośrodek terminowo wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych wobec MUW.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Stosowanie pouczeń o możliwości wniesienia przez stronę zażalenia, na podstawie art. 124 § 1 Kpa
2. Załatwianie spraw administracyjnych w terminach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.
3. Zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie, stosownie do wymogów art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

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 Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Kraków, marca 2023 r.

Kontrolerzy

Tadeusz Woźniak

Starszy inspektor kontroli państwowej

Marta Pankowska

Doradca prawny