



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ. 411.001.01.2023

Pani
Małgorzata Olejnik
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. Warszawska 9a
73-110 Stargard

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie ¹ , ul. Warszawska 9a, 73-110 Stargard.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Olejnik, Dyrektor MOPS od 1 maja 2021 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Proces wypłaty dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 12 sierpnia 2022 r. do 28 lutego 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Wiesław Kaszak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/4/2023 z 2 stycznia 2023 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LSZ/14/2023 z 13 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2, 3)

¹ Dalej: MOPS lub Ośrodek.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dalej: dodatek.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą MOPS w większości badanych spraw zapewnił prawidłowe przyznawanie i wypłatę dodatków osobom uprawnionym.

Ośrodek umożliwił składanie wniosków o dodatek na piśmie i za pomocą środków komunikacji elektronicznej, stosownie do wymogów ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁶. W toku weryfikacji wniosków badano m.in. ich kompletność, a w razie potrzeby wzywano do ich uzupełnienia. Pracownicy MOPS sprawdzali wnioski w zakresie głównego źródła ciepła. Procedując wniosek korzystali również z innych dostępnych źródeł informacji, jak również w razie potrzeby przeprowadzali wywiad środowiskowy. Niemniej jednak stwierdzono jeden przypadek niepoprawnej weryfikacji wniosku, na podstawie którego wypłacono dodatek węglowy w kwocie 3,0 tys. zł.

Uzasadnione były przypadki odmowy przyznania świadczenia, a także pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia. Wnioski rozpatrywano terminowo, za wyjątkiem czterech spraw stwierdzonych w ramach badanej próby, które rozpatrzono z naruszeniem terminów wskazanych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu Postępowania Administracyjnego⁷. Dodatki wypłacane były niezwłocznie po rozpatrzeniu wniosków i otrzymaniu środków finansowych na ten cel.

MOPS zapewnił także możliwość sporządzenia wymaganych sprawozdań, w tym prawidłowe prowadzenie ewidencji, stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku.

1.1. Prezydent Miasta Stargard¹⁰ na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym upoważnił¹¹ siedmiu pracowników Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku, a także wydawania w tych sprawach decyzji. Prezydent upoważnił¹² także dwudziestu trzech pracowników Ośrodka do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących jego wypłaty.

(akta kontroli str. 5-10)

Stosownie do art. 2 ust. 13 ustawy o dodatku węglowym, MOPS zapewnił możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³. Wnioski

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 141 ze zm., dalej: ustawa o dodatku węglowym.

⁷ Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., dalej: KPA.

⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 342, dalej: rozporządzenie MRiF w sprawie rachunkowości.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej: Prezydent.

¹¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Stargard nr 243/2022 z 17 sierpnia 2022 r.

¹² Zarządzenie Prezydenta Miasta Stargard nr 244/2022 z 17 sierpnia 2022 r.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

składane elektronicznie i w formie papierowej były zgodne ze wzorem zamieszczonym na stronie internetowej¹⁴ Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹⁵. Z 2 761 wniosków o dodatek złożonych w badanym okresie, 123 wnioski wpłynęły drogą elektroniczną, a 2 638 złożono w wersji papierowej. Wnioski złożone za pomocą środków komunikacji elektronicznej, opatrzone były wymaganym kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

(akta kontroli str. 11-14, 16, 506-520, 521-526)

1.2. Wszystkie wnioski o dodatek (2761) zostały złożone w terminie do 30 listopada 2022 r., z tego 1514 w sierpniu, 756 we wrześniu, 264 w październiku i 227 w listopadzie. Nie wpłynęły wnioski o wypłatę dodatku po 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 16)

1.3. Do 30 grudnia 2022 r. nierozpatrzonych pozostało 557 wniosków o dodatek, z czego 501 pozostawionych bez rozpatrzenia z uwagi na wymóg ustawowy (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) i 56 nierozpatrzonych z innych przyczyn. Nierozpatrzenie 56 wniosków do 30 grudnia 2022 r. wynikało m.in. z nowelizacji ustawy o dodatku węglowym wprowadzonej art. 26 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych¹⁶. Został w niej określony m.in. obowiązek przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, którego ustalenia były niezbędne do rozpatrzenia wniosku o wypłatę dodatku. W jednym przypadku sprawę skierowano do ponownego rozpatrzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

W okresie do 30 grudnia 2022 r. Ośrodek wystawił 2 148 informacji o przyznaniu dodatku oraz wydał dziewięć pozytywnych decyzji. Łącznie pozytywnie rozpatrzonych zostało 2 157 wniosków o dodatek, 47 negatywnie, 501 pozostało bez rozpatrzenia lub zostały odrzucone¹⁷.

W 2023 r. (do 28 lutego) MOPS rozpatrzył 56 wcześniej nierozpatrzonych wniosków, z tego w styczniu 51 wniosków (40 pozytywnie i 11 negatywnie) i w lutym 5 wniosków (jeden pozytywnie i cztery negatywnie). Wszystkie ww. wnioski (56) rozpatrzono z zachowaniem terminów określonych w KPA. Rozpatrzenie wniosków w lutym 2023 r., z zachowaniem terminów z KPA, związane było z postępowaniem wyjaśniającym i wymagało dodatkowych czynności związanych m.in. z:

- przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego (wniosek z listopada 2022 r. rozpatrzony pozytywnie);
- wezwaniem w trybie art. 24a ust. 1 ustawy o świadczeniach; próbą przeprowadzenia wywiadu; dwukrotnym przedłużeniem terminu w trybie art. 36 KPA oraz terminem dla dokonania czynności przez stronę w trybie art. 10 §1 KPA (wniosek z sierpnia 2022 r. rozpatrzony odmownie);
- przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego oraz terminem dla dokonania czynności przez stronę w trybie art. 10 §1 KPA.

W styczniu i lutym 2023 r. nie stwierdzono przypadków nienależnie pobranych dodatków węglowych.

(akta kontroli str. 15-17, 568-569, 573)

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/wniosek-o-dodatek-weglowy>.

¹⁵ Dalej: MKiŚ.

¹⁶ Dz. U. poz. 2236.

¹⁷ Przyczynami odrzucenia wniosków były: pozostawienie wniosku bez rozpoznania w trybie art 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym; niezastosowanie się do wezwania w trybie art. 24a ust. 1 lub art. 24a ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615 ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach); złożenie oświadczenia przez stronę o wycofaniu wniosku o dodatek węglowy i wydanie decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania w trybie art. 105 KPA; przekazanie wniosku do innej gminy w trybie art 65 KPA; zgon wnioskodawcy.

Badaniem pod kątem rozpatrywania wniosków o dodatek węglowy objęto próbę 44 wniosków, z tego:

a) 15¹⁸, w których wydano decyzje administracyjne, w tym 10 odmownych oraz pięć przyznających świadczenie na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym. Spośród 10 decyzji odmownych sześć spraw rozstrzygnięto w okresie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku (sprawy skomplikowane), a cztery¹⁹ po upływie tego okresu (od 2 do 39 dni). MOPS w trybie art. 10 § 1 KPA zapewnił stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, oraz przed wydaniem decyzji umożliwił im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. MOPS występował do innych organów o udzielenie informacji oraz wyznaczał nowy termin w trybie art. 36 § 1 KPA. Przekroczenie terminu dwóch miesięcy wynikało z okresu oczekiwania na udzielenie stosownych informacji oraz przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Uwzględniając przepis art. 35 § 5 KPA, Ośrodek dochował dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy. Spośród pięciu badanych decyzji przyznających dodatek węglowy dwie wydano z zachowaniem dwumiesięcznego terminu rozstrzygnięcia, a trzy²⁰ odpowiednio: 26, 39 i 26 dni po tym terminie. MOPS procedował ww. sprawy w trybie art. 10 § 1 KPA oraz art. 36 KPA § 1, a także przy uwzględnieniu przepisów art. 35 § 5 KPA dochował dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy.

Dyrektor wyjaśniła, że wydanie decyzji przyznających dodatek węglowy we wskazanych sprawach, (...) nastąpiło z uwagi na złożoność spraw i duży stopień ich skomplikowania.

(akta kontroli str. 344-385, 527-546, 552, 563-564)

b) 29 pozytywnie rozstrzygniętych wniosków o przyznaniu dodatku. Termin informacji, był zgodny z art. 2 pkt. 17 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 547)

1.4. W badanym okresie Ośrodek:

a) nie wydawał z urzędu decyzji administracyjnych na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym, tj. bez uprzedniego wniosku o wypłatę dodatku,

b) wydał 19²¹, decyzji administracyjnych przyznających dodatek na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym; Ośrodek w wyniku wywiadu środowiskowego ustalił m.in., że wnioskodawcy zamieszkiwali pod jednym adresem w odrębnych lokalach (różne gospodarstwa domowe) oraz wykorzystywali oddzielne lub współdzielone źródła ogrzewania.

W badanym okresie Ośrodek wydał dwie decyzje administracyjne dotyczące nienależnie pobranych dodatków, wydał także 70²² decyzji administracyjnych odmownych w sprawie jego przyznania (art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym), z tego cztery uchylono.

(akta kontroli str. 15, 18-20, 344)

1.5. W celu zbadania prawidłowości rozpatrywania wniosków wytypowano do badania na podstawie przeglądu analitycznego 34²³ sprawy, z tego:

¹⁸ 10 spośród 51 decyzji odmownych przyznania dodatku węglowego, 5 spośród 9 decyzji przyznających dodatek węglowy.

¹⁹ DS.561.494.2022.MŁ.27237, DS.561.1407.2022.MD1.27588, DS.561.1094.2022.AK.MB1.27716, DS.561.480.2022.EC.

²⁰ DS. 561.1313.2022.EK, DS.561.1202.2022.BK1.27821, DM.561.558.2022.RH.

²¹ Z tego dziewięć w 2022 r. oraz dziesięć w okresie od 1 stycznia do 21 lutego 2023 r.

²² Z tego 59 w 2022 r. oraz 19 w okresie od 1 stycznia do 21 lutego 2023 r.

²³ Przeprowadzono przegląd analityczny, który obejmował dane z systemu informatycznego MOPS wykorzystywanego do obsługi dodatków węglowych oraz Centralnej Bazy Emisyjności Budynków (dalej: CEEB). W jego wyniku wygenerowano trzy bazy wniosków, tj. zawierające duplikaty złożonych wniosków; zawierające nazwiska wnioskodawców niewystępujące w bazie CEEB lub niezgodności danych w zakresie źródeł ogrzewania, ujętych w systemie informatycznym MOPS i CEEB. Bazy te stanowiły podstawę wyboru wniosków do szczegółowego badania. Wybrano 34 sprawy, tj. 11 z wskazujących na złożenie więcej niż

a) 11 spraw (łącznie 22 wnioski²⁴) wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę - analiza ich rozpatrywania przez Ośrodek wykazała m.in., że:

- wszystkie wnioski o wypłatę dodatku zostały złożone w terminie do 30 listopada 2023 r., z tego 18 wniosków było kompletnych i prawidłowo wypełnionych, złożonych zgodnie ze wzorem wniosku określonym w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego²⁵, a pięć wniosków było niekompletnych lub nieprawidłowo wypełnionych; wnioskodawcy zostali wezwani do ich poprawienia lub uzupełnienia;

- spośród 22 wniosków pozytywnie rozpatrzono 10, a negatywnie 12; przyczyną odmowy lub pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia było ich złożenie przez tego samego wnioskodawcę drugiego wniosku lub kolejnego wniosku na adres już wcześniej przyznanego dodatku; w badanej próbie nie stwierdzono przyznania dodatku kolejny raz na jedno nazwisko bądź dwukrotnie dla tego samego gospodarstwa domowego; w każdym badanym przypadku dodatek przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania był kocioł na paliwo stałe lub inne urządzenie zasilane paliwem stałym (węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego).

(akta kontroli str. 19-113)

b) 10 spraw²⁶ (20 wniosków) wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku z tego samego adresu zamieszkania - analiza wykazała, że:

- spośród 20 badanych wniosków dziewięć pozostawiono bez rozpatrzenia, a w przypadku trzech umorzono postępowanie, osiem spraw załatwiono pozytywnie; w badanej próbie nie stwierdzono przyznania dodatku dwukrotnie dla tego samego gospodarstwa domowego na ten sam adres; w każdym badanym przypadku, dodatek przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania był kocioł na paliwo stałe lub inne urządzenia zasilane paliwem stałym.

(akta kontroli str. 114-194)

c) 13 spraw, z tego:

- 10 spraw²⁷, w których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB oraz źródło ogrzewania wskazane we wniosku było inne niż w bazie CEEB²⁸ - analiza wykazała, że w dziewięciu sprawach głównym źródłem ogrzewania był kocioł lub inne urządzenie na paliwo stałe (kominek, koza, piec kaflowy) wpisane do CEEB; wpisy w CEEB zawierały oprócz wyżej wymienionych, także inne źródła ogrzewania (np. kocioł gazowy, boiler gazowy, podgrzewacz gazowy przepływowy, kominek gazowy); w jednym przypadku stwierdzono niezgodność deklarowanego we wniosku źródła ogrzewania z deklarowanym w CEEB (wnioskodawca nie stawiał się na wezwanie w wyznaczonym terminie, wniosek pozostał bez rozpatrzenia),

jednego wniosku przez jedną osobę, 10 wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania oraz 13 w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie były ujęte w bazie CEEB lub źródło ogrzewania wskazane we wniosku było inne niż w CEEB.

²⁴ Wybór spośród 391.

²⁵ Dz. U. poz. 1712.

²⁶ Złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania.

²⁷ Spośród 117 przypadków.

²⁸ Wpisane na podstawie 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.).

- trzy sprawy²⁹, w których brak było deklaracji w bazie CEEB; MOPS zweryfikował prawidłowość wskazanych we wnioskach źródeł ciepła (przeprowadził wywiad środowiskowy i wykonał inne czynności sprawdzające wskazane w art. 2 ust. 15a ustawy o dodatku węglowym; dodatek w trzech ww. przypadkach został wypłacony zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 332-343, 386-442)

W celu zbadania terminowości i prawidłowości weryfikacji wniosków analizie poddano 40 spraw³⁰ w tym 30 spraw, w których wypłacono dodatek. Wnioski zostały złożone w terminie do 30 listopada 2022 r., z tego 26 wniosków było kompletnych i prawidłowo wypełnionych, a cztery wymagały uzupełnienia. Wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia wniosku odpowiednio po: 48, 35, 29 i 31 dniach od dnia złożenia wniosku (*szerzej opisano w sekcji nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 241, 265, 269, 322)

Wszystkie 30 wniosków zostało zweryfikowanych na podstawie art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB. W jednym przypadku spośród ww. 30, wniosek został przez Ośrodek niewłaściwie zweryfikowany. We wniosku wnioskodawca wskazał kocioł na paliwo stałe jako główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego. Ośrodek pozytywnie zweryfikował wniosek pomimo, że w CEEB podano rodzaj stosowanego paliwa w kotłach paliw stałych w tym gospodarstwie domowym jako pelet drzewny (*szerzej opisano w sekcji nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 259, 326-331)

Weryfikacja 29 wniosków (z 30), objęła sprawdzenie informacji uzyskanych w związku z postępowaniem o przyznanie: świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego; świadczenia wychowawczego; dodatku osłonowego; dodatku mieszkaniowego, a także weryfikację danych wynikających z deklaracji o wysokości opłat zagospodarowania odpadami komunalnymi, danych zgromadzonych w rejestrze PESEL (poza trzema przypadkami) oraz rejestrze mieszkańców. W jednym przypadku Ośrodek oprócz ww. weryfikacji przeprowadził wywiad środowiskowy. Weryfikację jednego wniosku przeprowadzono przed 20 września 2022 r. (tj. przed nowelizacją ustawy o dodatku węglowym). Objęła ona dane zawarte w informacji uzyskanej w związku z postępowaniem o przyznaniu dodatku osłonowego oraz dane w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców.

(akta kontroli str. 210-286, 287-298, 299-304, 305-325, 551, 561)

W 10 sprawach³¹ (z 40 badanych), w których wydano decyzje odmowne, jako przyczyny odmowy wypłaty dodatku węglowego MOPS wskazał:

- zgłoszenie źródła ciepła w CEEB po 11 sierpnia 2022 r. (trzy decyzje),
- zgłoszenie w CEEB źródło ciepła zasilane drewnem kawałkowym lub peletem drzewnym (trzy decyzje),
- kocioł gazowy, jako główne źródło ogrzewania (dwie decyzje),
- prowadzenie gospodarstwa w budynku niemieszkalnym (altana ogrodowa),
- brak potwierdzenia zamieszkiwania wnioskodawcy pod wskazanym adresem.

MOPS prawidłowo zweryfikował zbadane wnioski i wydał decyzje odmowne.

(akta kontroli str. 344-385)

²⁹ Spośród wszystkich złożonych 2 761 wniosków.

³⁰ 30 wypłat dodatku węglowego – wybór za pomocą losowania przy pomocy Pomocnika Kontrolera i 10 decyzji odmownych wypłaty dodatku węglowego – wybór na podstawie przeglądu analitycznego.

³¹ Spośród 51 decyzji odmownych ws. przyznania dodatku węglowego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie zachowano wymaganego terminu rozpatrzenia czterech wniosków³² (z 30 badanych spraw, w których wypłacono dodatek), gdyż wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia wniosku w terminach odpowiednio po: 48, 35, 29, 31 dniach od złożenia w Ośrodku.

Zgodnie z art. 35 § 1 KPA w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z art. 36 § 1 KPA, o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaoglenia.

Dyrektor wyjaśniła, że (...) realizacja ustawy o dodatku węglowym zbiegła się w czasie wzmożonej pracy pracowników m.in. w związku z rozpatrywaniem i realizacją wniosków składanych na nowy okres zasiłkowy (w przypadku świadczeń rodzinnych) oraz składanych i rozpatrywanych na nowy okres świadczeniowy (w przypadku świadczeń z funduszu alimentacyjnego), a także wynikającymi z rozpatrywania i realizacji wniosków o dodatki mieszkaniowe przy jednoczesnej realizacji i załatwianiu bieżących spraw. (...) realizacja ustawy o dodatku węglowym to nowe zadanie stanowiące poważne wyzwanie w zakresie obsługi dużej liczby wniosków składanych w krótkim czasie. Kumulacja dotychczasowych obowiązków z obowiązkami wynikającymi z realizacji ustawy o dodatku węglowym, a tym samym dużej liczby spraw do załatwienia wymagała od pracowników m.in. pracy w godzinach nadliczbowych i dużego zaangażowania pod presją czasu. (...) ustawa o dodatku węglowym weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia tj. z dniem 12 sierpnia 2022 r. Brak okresu między publikacją aktu prawnego a jego wejściem w życie (vacatio legis), który dałby możliwość na dogłębne zapoznanie się z nowymi przepisami i ewentualnymi problemami sprawił, że pracownicy, w bardzo krótkim czasie musieli przyswoić nowe przepisy niejednokrotnie budzące wątpliwości w zakresie ich interpretacji, w tym wyjaśnień Ministerstwa Klimatu i Środowiska powodując tym samym dodatkowe obciążenie i stres przy realizacji zadań nałożonych przedmiotową ustawą. (...) dnia 20 września 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, która stanowiąc kolejne nowe zadanie w tym samym czasie dodatkowo obciążyła pracowników nowymi zadaniami i obowiązkami, a jednocześnie wprowadziła nowelizację do ustawy o dodatku węglowym, nakładając na pracowników kolejne obowiązki przy realizacji tejże ustawy, m.in. w zakresie rozszerzonej weryfikacji wniosków o dodatek węglowy. Powyższe okoliczności i nałożenie się dotychczasowych obowiązków i spraw do załatwienia, ich kumulacja, intensywność pracy i duża liczba wniosków o dodatek węglowy do rozpatrzenia, bezpośrednio przełożyła się na terminy wezwań stron odpowiednio po 29, 31, 35 i 48 dniach od złożenia wniosków o dodatek węglowy. (...) działania Ośrodka, (...), nie nosiły cech zbędnej zwłoki, a wynikały jedynie z konieczności prowadzenia bardzo wielu spraw oraz obsługi znacznie zwiększonej liczby klientów w jednym czasie przez ograniczony zasób kadrowy Ośrodka. (...) kadra Ośrodka zajmowała się bieżącą obsługą interesantów, którzy nie tylko składali wnioski, ale którzy (...) wymagali pomocy w ich wypełnieniu, udzielenia porad i wskazówek. Nie bez znaczenia pozostaje

³² DS.561.208.2022.ŻO; DS.561.1321.2022.BK1; DS.561.114.2022.MD.8040; DM.561.515.2022.RH.

również bardzo wysoki stopień skomplikowania spraw w zakresie przyjmowania, weryfikowania i rozstrzygania spraw o przyznanie dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 505, 548-549)

2. Dokonano niewłaściwej weryfikacji jednego wniosku³³ (z 30 badanych). We wniosku wnioskodawca wskazał kocioł na paliwo stałe jako główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego. Ośrodek pozytywnie zweryfikował wniosek pomimo, że w CEEB dla tego gospodarstwa domowego podano pelet drzewny, jako rodzaj stosowanego paliwa w kotłach paliw stałych.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym przez paliwa stałe rozumie się węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierający co najmniej 85% węgla kamiennego.

Dyrektor wyjaśniła, że (...) pomimo dysponowania stosowną deklaracją dotyczącą źródeł ciepła i źródeł spalania, został przeoczony fakt, że (...) paliwem stałym nie jest pelet, o którym mowa w w/cyt. art. 2 ust. 3 ustawy, a pelet drzewny. Na powyższe zdarzenie miał wpływ okres intensywnej, wzmożonej i bardzo ciężkiej pracy, przy realizacji jednocześnie ustawy o dodatku węglowym i ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, przy jednoczesnym wykonywaniu obowiązków i załatwianiu spraw bieżących, wynikających z innych dotychczas realizowanych ustaw. Wskazać należy, że 3 listopada 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, która wprowadziła kolejną nowelizację ustawy o dodatku węglowym i nowe obowiązki przy rozpatrywaniu wniosków o dodatek węglowy. Nałożenie tak dużej ilości obowiązków i jednocześnie ich zwiększanie poprzez nowelizację ustawy, pojawiające się niemalże jedna po drugiej w bardzo krótkich odstępach czasu, (...) miało przełożenie na tempo pracy pracownika, który w jej natłoku i ilości przeoczył niezgodność podanych danych we wniosku w zakresie stosowanego paliwa stałego z danymi zawartymi w deklaracji CEEB.

MOPS przeprowadził w ww. sprawie postępowanie o zwrot nienależnie pobranego dodatku i 17 lutego 2023 r. została wydana decyzja o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane i podlegające zwrotowi.

(akta kontroli str. 327-331, 505, 550, 570-572)

OCENA CZĄSTKOWA

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stargardzie na ogół prawidłowo realizował nałożone zadania w zakresie rozpatrywania wniosków i przyznawania dodatków węglowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły rozpatrzenia czterech wniosków bez zachowania terminu wymaganego art. 35 § 1 KPA oraz nierzetelnej weryfikacji jednego wniosku, na podstawie którego nienależnie wypłacono dodatek węglowy w kwocie 3,0 tys. zł.

OBSZAR

2. Ocena procesu wypłaty dodatku węglowego.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dyrektor Wydziału Infrastruktury, Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego pismem z 19 sierpnia 2022 r. powiadomiła prezydentów, burmistrzów i wójtów województwa zachodniopomorskiego o realizowaniu przez gminy jako zadania zleconego wypłaty dodatku. Prezydent Stargardu złożył 30 sierpnia 2022 r. pierwszy wniosek o przekazanie środków na wypłatę dodatku na kwotę 15 300 tys. zł. Gmina Miasto Stargard otrzymała od Wojewody Zachodniopomorskiego³⁴ 21 września 2022 r. (jednorazowo) środki na wypłatę dodatku w kwocie 8 988 tys. zł. We wnioskach

³³ DS.561.1956.2022.MD1.28938 z 9 listopada 2022r.

³⁴ Dalej: Wojewoda.

złożonych w październiku, listopadzie i grudniu 2022 r. (korekta), MOPS wykazał stan wykorzystania środków w poszczególnych miesiącach, w tym koszty obsługi zadania (2% łącznej kwoty wypłaconej dotacji), kwotę dodatków wypłaconych w danym miesiącu oraz liczbę wypłaconych dodatków.

(akta kontroli str. 195-206, 451)

2.2. MOPS w okresie od 28 września 2022 r. do 28 lutego 2023 r. wydatkował na wypłatę dodatku łącznie 6 701,1 tys. zł, z tego na wypłatę dodatku węglowego 6 570,0 tys. zł (2 190 dodatków węglowych) oraz 131,1 tys. zł na koszty obsługi w tym:

- w okresie od 28 września do 30 grudnia 2022 r. wydatkował kwotę 6 591,0 tys. zł, z tego na wypłatę świadczeń 6 462,0 tys. zł³⁵ (2 154 świadczenia) oraz 129,0 tys. zł na koszty obsługi.

- w okresie od 1 do 13 stycznia 2023 r. na wypłatę dodatku Ośrodek wydatkował 88,7 tys. zł, z tego na wypłatę świadczeń 87,0 tys. zł (29 świadczeń) oraz na obsługę wypłat 1,7 tys. zł.

Kwoty wydatkowane na wypłatę świadczeń z konta 130 były zgodne z liczbą pozytywnie rozpatrzonych wniosków oraz z danymi zawartymi w sprawozdaniu (rozliczeniu), o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, skierowanym 13 stycznia 2023 r. do Wojewody.

- w okresie od 14 stycznia 2023 r. do 28 lutego MOPS wypłacił siedem dodatków węglowych na kwotę 21 000 zł, a na obsługę świadczenia wydatkował 420 zł. Według stanu na 1 marca 2023 r. pozostało bez rozstrzygnięcia siedem odwołań od decyzji przekazanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

(akta kontroli str. 443-445, 446-451, 567)

2.3. W okresie od 17 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2022 r. wypłacono 1 995 świadczeń na łączną kwotę 5 985 tys. zł. W okresie od 1 do 30 grudnia 2022 r. wypłacono 161 dodatków na kwotę 483 tys. zł. Łącznie wypłacono 2 156 świadczeń na kwotę 6 468 tys. zł. W 2022 r. nienależnie zostały wypłacone dwa dodatki (6 tys. zł). Dodatki te zostały zwrócone do MOPS odpowiednio w dniu 6 października 2022 r.³⁶ oraz 30 listopada 2022 r.³⁷.

W jednym przypadku przyznane w 2022 r. świadczenie zostało wypłacone w dniu 5 stycznia 2023 r.

MOPS w okresie do 13 stycznia 2023 r. wypłacił łącznie 2 185³⁸ dodatków, z tego 2 156 w 2022 r. (6 468 tys. zł)³⁹ oraz 29 dodatków w okresie od 1 do 13 stycznia 2023 r. (87 tys. zł). Ośrodek pozytywnie rozpatrzył łącznie 2 185 wniosków⁴⁰, w tym wydał 28 decyzji administracyjnych przyznających dodatek. Do 30 grudnia 2022 r. stwierdzono dwa nienależnie pobrane dodatki na łączną kwotę 6 tys. zł. Nienależne pobranie jednego dodatku związane było ze zmianą oświadczenia wnioskodawcy w zakresie źródła ogrzewania⁴¹, drugiego z informacją o opuszczeniu miejsca zamieszkania przez wnioskodawcę⁴². Zakładowy plan

³⁵ Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdziale 85395 – Pozostała działalność w § 311 – Świadczenia społeczne.

³⁶ Przyczyna zwrotu - zmiana miejsca zamieszkania – eksmisja.

³⁷ Przyczyna zwrotu - pomyłka strony - zmiana oświadczenia w sprawie źródła ciepła z węgla na drewno.

³⁸ Dwie wypłaty zwrócono – 2 183 dodatki

³⁹ Z tego na kwotę 6,0 tys. zł dwa dodatki zostały zwrócone – 2 154 dodatki na kwotę 6 462 tys. zł.

⁴⁰ Dwa nienależnie pobrane.

⁴¹ 8 września 2022 r. wnioskodawca złożył wniosek o dodatek węglowy wskazując jako główne źródło ogrzewania kominek zasilany węglem, wniosek został pozytywnie rozpatrzony 24 października 2022 r., wypłata 25 października 2022 r., a 28 października 2022 r. wnioskodawca złożył oświadczenie, że błędnie złożył wniosek i zadeklarował, że posiada kominek i opala drewnem, a nie węglem.

⁴² Wnioskodawca złożył wniosek o dodatek 19 sierpnia 2022 r. MOPS rozstrzygnął wniosek 15 września 2022 r., a wypłata 28 września 2022 r., 5 października zgłosiła się siostra wnioskodawcy i oświadczyła, że wnioskodawca wyprowadził się 21 września 2022 r.

kont⁴³ zapewniał możliwość sporządzenia wymaganych sprawozdań, zgodnie z rozporządzeniem MRiF w sprawie rachunkowości, m.in. prowadzenie wymaganej ewidencji na koncie 130.

(akta kontroli str. 15-17, 443, 444-447, 462-504, 568-569)

2.4. Analiza 30 wypłat dodatku wykazała, że: w 27 przypadkach⁴⁴ termin wypłaty dodatku był zgodny z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym i nie przekroczył dwóch miesięcy. W trzech badanych przypadkach terminy wypłaty nie zostały zachowane zgodnie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, przy czym:

- w jednym przypadku dla wniosku złożonego 24 sierpnia 2022 r.⁴⁵, wypłaty dokonano po 98 dniach od dnia jego złożenia. MOPS w trakcie weryfikacji tego wniosku stwierdził niezgodność deklaracji pozyskanej z CEEB dotyczącej źródeł ciepła i źródeł spalania paliwa, a danymi wynikającymi z wniosku. Ośrodek przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w tym dokonał dodatkowych ustaleń z zarządcą budynku, tj. Stargardzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego⁴⁶. Ośrodek dokonał zawiadomienia wnioskodawcy w trybie art. 36 § 1 KPA, wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy oraz przeprowadził wywiad środowiskowy. Ostatecznie wniosek został załatwiony 24 listopada 2022 r., a dodatek wypłacono 30 listopada 2022 r.

- dla dwóch wniosków⁴⁷ złożonych 17 i 18 sierpnia 2022 r.⁴⁸ termin wypłaty nastąpił odpowiednio: 5 października i 28 września 2022 r., tj. dziesięć i osiemnaście dni po terminie jednego miesiąca.

W przypadku wniosku złożonego 17 sierpnia 2022 r.⁴⁹ procedura rozpatrywania wymagała wezwania wnioskodawcy i poprawienia wniosku. Po wyjaśnieniu sprawy zgodnie z KPA, dodatek węglowy został wypłacony.

(akta kontroli str. 209, 210-266, 267-304, 305-307, 308-319, 320-323, 324-331)

W sprawie wniosku złożonego 18 sierpnia 2022 r.⁵⁰ Dyrektor wyjaśniła, że *wypłata nastąpiła w terminie 28 września 2022 r., tj. w terminie dziesięciu dni po terminie jednego miesiąca, z uwagi na brak środków na wypłatę. Wypłata dodatku węglowego nastąpiła po otrzymaniu środków na ten cel.*

(akta kontroli str. 561-562)

W wyniku badania 20 wniosków złożonych przed 30 października 2022 r. (innych niż wybrane w powyższej próbie) stwierdzono, że wypłaty we wszystkich ww. przypadkach nastąpiły w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. W drugiej połowie stycznia 2023 r. Ośrodek nie wypłacał dodatków węglowych.

(akta kontroli str. 461, 565-566)

2.5. MOPS w terminie do 15 stycznia 2023 r., zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, przedstawił Wojewodzie Zachodniopomorskiemu rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, otrzymanych w 2022 r. Dane wykazane w sprawozdaniu wynikały z prowadzonej ewidencji, w tym zapisów na koncie 130. W badanym okresie Miasto otrzymało na wypłatę dodatków 6 802,1 tys. zł, z tego wypłaciło 6 549 tys. zł (z tytułu 2 183 dodatków). Koszty obsługi wyniosły 130,7 tys. zł. Niewykorzystana kwota 122,4 tys. zł została zwrócona 16 stycznia

⁴³Zarządzenie nr 2/2021 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Stargardzie z dnia 8 stycznia 2021 r. Polityka rachunkowości.

⁴⁴Wnioski złożone po 20 sierpnia 2022 r.

⁴⁵DM.561.208.2022.ŻO.

⁴⁶Dalej: STBS.

⁴⁷Nr 21439 złożony 18 sierpnia 2022 r., nr DS.561.114.2022.MD1.8040 złożony 17 sierpnia 2022 r.

⁴⁸Dla wniosków, które wpłynęły w dniach 17-19 sierpnia 2022 r. czas rozpatrzenia wynosił 1 miesiąc od dnia złożenia wniosku.

⁴⁹Nr DS.561.114.2022.MD1.8040

⁵⁰Nr 21439.

2023 r. na rachunek Wojewody. MOPS rozliczył środki przyznane na wypłatę dodatku za okres od 15 stycznia 2023 r. do końca lutego 2023 r. w sprawozdaniu z 2 marca 2023 r. Wykazano w nim, że na wypłatę dodatku węglowego od 15 stycznia 2023 r. wydatkowano kwotę 21 tys. zł, a koszty obsługi wyniosły 420 zł.
(akta kontroli str. 205-206, 452-457)

Ustalone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację przez MOPS zadań związanych z wypłatą dodatku. Ośrodek zapewnił prowadzenie wymaganej ewidencji. Wszystkie należne świadczenia zostały wypłacone niezwłocznie po otrzymaniu środków finansowych na ten cel, a ich rozliczenie przekazane w wymaganym terminie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, z uwagi na zakończenie realizacji wypłat dodatków, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków dotyczących rozpatrywania spraw, natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuję o doprowadzenie do zwrotu nienależnie wypłaconego dodatku węglowego.

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 wniosku

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

Szczecin, 16 marca 2023 r.

Kontroler
Wiesław Kaszak
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis