



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.001.02.2023

Pan
Jacek Kudelski
Dyrektor
Szczecińskiego Centrum Świadczeń
ul. Bł. Wincentego Kadłubka 12
71-521 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Szczecińskie Centrum Świadczeń w Szczecinie ¹ , ul. Bł. Wincentego Kadłubka 12, 71-521 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kudelski, Dyrektor Centrum ² , od 1 października 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Proces przyznawania dodatku węglowego. 2. Proces wypłaty dodatku węglowego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 12 sierpnia 2022 r. do 28 lutego 2023 r. oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Robert Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/15/2023 z 13 stycznia 2023 r. 2. Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/27/2023 z 6 lutego 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-7)

¹ Dalej: Centrum lub SCŚ.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w większości zbadanych spraw Centrum zapewniło prawidłowe przyznanie i wypłatę dodatku węglowego⁵ uprawnionym osobom.

Centrum prawidłowo zorganizowało system składania wniosków o wypłatę dodatku, zarówno w swojej siedzibie, jak i poprzez komunikację elektroniczną. We właściwy sposób weryfikowano informacje zawarte we wnioskach, wykorzystując m.in. dane z Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków⁶ i bazy PESEL, a w razie potrzeby przeprowadzając wywiad środowiskowy lub wzywając do uzupełnień.

SCŚ prawidłowo pozostawiło bez rozpoznania wnioski złożone jako kolejne na adres, na który już przyznano dodatek, a także zasadnie odmawiało przyznania nienależnych dodatków. W 20 przypadkach dodatki wypłacono z opóźnieniem od 18 do 36 dni, z powodu nieterminowego otrzymania środków finansowych na rachunek bankowy Centrum.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- sfinansowania ze środków przeznaczonych na wypłatę dodatków węglowych, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁷ kosztów obsługi dodatków elektrycznego i dla gospodarstw domowych w łącznej wysokości 37,9 tys. zł;
- niezawiadomienia 12 wnioskodawców o niezataczeniu sprawy w terminie 30 dni i o wyznaczeniu nowego terminu, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸,
- udzielenia zamówienia publicznego o wartości 59,8 tys. zł na świadczenie usług asysty technicznej i konserwacji oprogramowania użytkowego Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania Miastem do obsługi dodatku⁹, z naruszeniem § 13 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Nr 657/20 Prezydenta Miasta Szczecin¹⁰, neutralności technologicznej¹¹ i art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Ocena procesu przyznawania dodatku.

1.1. Centrum zapewniło możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku w budynku swojej siedziby i za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Stosownie do treści § 2 ust. 2 pkt 11 Regulaminu organizacyjnego jednostki budżetowej Gminy Miasto Szczecin¹³ pn. SCŚ¹⁴, Centrum realizowało swoją

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

⁵ Dalej: dodatek.

⁶ Dalej: CEEB.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 141 ze zm., dalej: ustawa o dodatku węglowym.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: KPA.

⁹ Dalej: system O.

¹⁰ Zarządzenie z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wykonywania w Urzędzie Miasta Szczecin i jednostkach organizacyjnych Gminy Miasto Szczecin ustawy Prawo zamówień publicznych oraz Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej Urzędu Miasta Szczecin; dalej: Zarządzenie Prezydenta.

¹¹ O której mowa w art. 3 pkt 19 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57, ze zm.); dalej: ustawa o informatyzacji.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.; dalej: ufp.

¹³ Dalej: Gmina.

działalność m.in. na podstawie ustawy o dodatku węglowym. Do zadań Centrum należało w szczególności ustalanie prawa do świadczeń pieniężnych, przyznawanie i wypłata świadczeń pieniężnych określonych m.in. w ustawie o dodatku węglowym¹⁵ (§ 4 ust. 1 pkt 12). W skład zadań Biura Obsługi Interesanta wchodziło wydawanie i przyjmowanie oraz wstępna weryfikacja¹⁶ wniosków o świadczenia realizowane przez Centrum, zgodnie z aktami wykonawczymi regulującymi kwestie dokumentacyjne we wskazanym zakresie (§ 33 ust. 1). Referat Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych w szczególności: przyjmował i rozpatrywał wnioski o przyznanie dodatku, przyznawał dodatki oraz wydawał decyzje orzekające o odmowie przyznania dodatku (§ 35 ust. 13-15). Na stronie internetowej SCŚ, w zakładce „Świadczenia” (link „Dodatek węglowy”) znajdowała się m.in. informacja, że wnioski można złożyć w formie elektronicznej za pomocą platformy ePUAP po zatwierdzeniu ich podpisem elektronicznym lub z wykorzystaniem profilu zaufanego. Obsługa dodatku SCŚ realizowana była w systemie O.

(akta kontroli str. 8-36, 37-41, 47)

1.2. Według stanu na 30 listopada 2022 r. łączna liczba złożonych wniosków o wypłatę dodatku wyniosła 11 888 (11 914 do 31 stycznia 2023 r.).

(akta kontroli str. 56)

1.3. Liczba wniosków rozpatrzonych przez Centrum do 30 grudnia 2022 r. wyniosła ogółem 9 269 (10 311 do 31 stycznia 2023 r.). Spośród wniosków rozpatrzonych, 1 278 (1 448) zostało rozpatrzonych negatywnie. W styczniu 2023 r. rozpatrzono 371 wniosków z tego 40 odmownie.

(akta kontroli str. 56)

1.4. Do 31 stycznia 2023 r. pozostawiono bez rozpoznania 1 496 wniosków z uwagi na taki wymóg przepisu ustawy o dodatku węglowym, z innych przyczyn nie rozpatrzono 107 wniosków o wypłatę dodatku.

W Centrum nie wydawano decyzji administracyjnych przyznających dodatki z urzędu na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym (bez uprzedniego wniosku o wypłatę dodatku) oraz decyzji o uchyleniu przyznanego dodatku lub w przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku.¹⁷

(akta kontroli str. 56-57)

1.5. Na podstawie przeglądu analitycznego wytypowano do badania wnioski w celu zbadania prawidłowości ich rozpatrywania¹⁸.

¹⁴ Wprowadzonego zarządzeniem nr 49/2022 Dyrektora Centrum z 30 listopada 2022 r.; poprzedni Regulamin organizacyjny SCŚ został wprowadzony zarządzeniem nr 26/2021 Dyrektora SCŚ z 31 marca 2021 r. (ze zmianami w zarządzeniach nr 61/2021 z 13 października 2021 r., nr 3/2022 z 15 lutego 2022 r.); dalej: Regulamin organizacyjny.

¹⁵ Przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o przyznanie dodatku; przyznawanie dodatku; sporządzanie list wypłat przyznanych dodatków i zapewnienie ich wypłaty; prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących nienależnie pobranego dodatku oraz wydawanie decyzji w tym zakresie; sporządzanie sprawozdawczości z zakresu wykonania zadania zleconego z budżetu państwa.

¹⁶ Pod względem formalnym oraz kompletności.

¹⁷ Z uwagi na brak funkcjonalności systemu informatycznego, nie było możliwości ustalenia liczby dodatków węglowych przyznanych w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym.

¹⁸ Przeprowadzono przegląd analityczny obejmujący analizę danych z systemu informatycznego SCŚ wykorzystywanego do obsługi dodatków oraz z CEEB. Wygenerowano zbiory wniosków zawierające: duplikaty złożonych wniosków, wnioskodawców z niewykazaniem źródeł ciepła w CEEB, wnioskodawców wraz z adresami z niewykazaniem źródeł ciepła w CEEB, braki w CEEB jakichkolwiek danych wnioskodawców. Bazy te stanowiły podstawę wyboru wniosków do szczegółowych badań. Z uwagi na brak ewidencjonowania źródła ogrzewania w systemie informatycznym, wykorzystywanym przez SCŚ do obsługi wniosków, odstąpiono od przeprowadzenia przeglądu analitycznego w zakresie niezgodności wniosków z danymi CEEB w zakresie źródła ogrzewania.

W dwóch przypadkach¹⁹ dwie osoby podpisały po dwa wnioski.²⁰ W jednej sprawie²¹ przyznano dodatek na wniosek z 14 września 2022 r., którego wypłatę Centrum zablokowało przed naliczeniem list. W trakcie trwania czynności kontrolnych SCŚ przygotowywało zawiadomienie do Prokuratury o podejrzeniu próby wyłudzenia dodatku przez osobę podającą się za wnioskodawcę. W drugiej sprawie²² na jeden adres złożono 31 października 2022 r. wniosek, na który przyznano dodatek, środki przekazano 9 lutego 2023 r. na rachunek wnioskodawcy.

W dwóch innych sprawach²³ wnioski z 3 i 22 listopada 2022 r. złożyła ta sama osoba, jako opiekun prawny właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 225)

W 13 zbadanych sprawach²⁴, w których wnioski złożono przed złożeniem deklaracji do CEEB²⁵, Centrum wydało informacje o przyznaniu dodatku po wprowadzeniu brakujących danych. We wnioskach i w CEEB wpisano te same dane o głównym źródle ogrzewania, którymi były piec kaflowy lub kocioł na paliwo stałe (węgiel).

W przypadku sprawy DW/R-10495 Centrum wydało 29 października 2022 r. decyzję o odmowie przyznania dodatku z powodu braku wpisu do CEEB. Po uchyleniu 24 listopada 2022 r. decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze²⁶, SCŚ wydało 31 stycznia 2023 r. informację o przyznaniu dodatku, po spełnieniu warunków określonych w art. 2 ust. 15c i ust. 15g ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 226-228)

Na 14 zbadanych sprawach²⁷, w których złożono po dwa wnioski na ten sam adres, w dwóch przypadkach²⁸ (tj. 14,3% zbadanych) Centrum wydało informacje o przyznaniu dodatku wszystkim czterem wnioskodawcom. W pierwszym przypadku, po spełnieniu warunków określonych w art. 2 ust. 3c i ust. 3d ustawy o dodatku węglowym (na podstawie wywiadu środowiskowego oraz zaświadczenia ze Szczecińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, SCŚ stwierdziło, że pod oboma adresami istniały dwa odrębne lokale mieszkalne). W drugim przypadku, Centrum przyznało wnioskodawcom dodatek w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym.

W pozostałych 12 przypadkach SCŚ wystosowało do wnioskodawców, którzy złożyli drugie (kolejne) wnioski, informacje o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania, na podstawie art. 2 ust. 3a i 3b ustawy o dodatku węglowym, ponieważ przyznano wcześniej dodatek na ten sam adres.

(akta kontroli str. 229-232)

We wszystkich zbadanych 30 sprawach²⁹, na podstawie bazy danych w SCŚ zweryfikowano dane dotyczące wnioskodawcy odnośnie pobierania świadczenia

¹⁹ Sprawy nr DW/R: 6357 i 10419 oraz 9133 i 9232.

²⁰ Odpowiednio nr DW/R: 6357 i 10605 oraz 9707 i 10718.

²¹ DW/R-6357.

²² DW/R-10419.

²³ DW/R-9133 i DW/R-9232.

²⁴ Sprawy nr DW/R: 1623, 1858, 2318, 2339, 2345, 3003, 3115, 3365, 3712, 4113, 4534, 5736, 7354.

²⁵ Deklaracji, o której mowa w art. 27g 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); dalej: ustawa o CEEB.

²⁶ Wprowadzenie od 3 listopada 2022 r. możliwości przyznania dodatku także w przypadku braku wpisu do CEEB – art. 2 ust. 15g ustawy o dodatku węglowym.

²⁷ Sprawy nr DW/R: 7954 i 6204, 7359 i 10440, 8383 i 10231, 4468 i 6055, 3801 i 9143, 5468 i 6956, 4727 i 2763, 675 i 3566, 677 i 3462 oraz nr: DW/R-4824 i SCŚ-ŚRIA.DW/R-5918/2022.IC, DW/R-5025 i SCŚ-ŚRIA.DW/R-3132/33.2022.ET, DW/R-1218 i SCŚ-ŚRIA.DW/R-81.2022.WZ, DW/R-5114 i SCŚ-ŚRIA.DW/R-6414.2022.AMIEDZ, DW/R-666 i SCŚ-ŚRIA.DW/R-4320.2022.MB.

²⁸ Sprawy nr DW/R: 7359 i 10440 oraz 8383 i 10231.

²⁹ Sprawy nr DW/R: 167, 374, 400, 499, 678, 789, 1081, 1370, 1589, 1785, 3201, 3567, 3741, 3906, 4071, 4127, 4214, 4365, 5119, 5619, 5670, 5713, 6052, 6672, 7024, 7077, 7405, 8825, 9898 i 10053.

rodzinnego oraz dodatków osłonowego i mieszkaniowego, natomiast z wykorzystaniem bazy danych PESEL zweryfikowano stan cywilny wnioskodawcy. W aktach spraw Centrum dokumentowano weryfikację źródła ogrzewania poprzez wydruk z CEEB.

(akta kontroli str. 234-293)

Dyrektor wyjaśnił, że „(...) ustawodawca nie nałożył obowiązku na organy realizujące ustawę o dodatku węglowym do jakiegokolwiek dokumentowania weryfikacji wniosków. W związku z tym organ podjął decyzję o wydruku z bazy CEEB, gdyż te dane są dla organu dostępne jedynie na czas realizacji zadania. (...) Pozostała weryfikacja odbyła się na podstawie danych dostępnych w systemie O, czyli z własnej bazy danych, która jest dostępna bezterminowo.”

(akta kontroli str. 325-327)

W sprawie DW/R-10495 wniosek złożono 7 września 2022 r., a informację o przyznaniu dodatku wysłano 31 stycznia 2023 r., tj. po 146 dniach. W sprawie nr DW/R-4365 wniosek wpłynął 24 sierpnia 2022 r., a informację o przyznaniu dodatku wysłano 4 października 2022 r., tj. po 41 dniach. W obu sprawach Centrum nie zawiadomiło wnioskodawców o niezaleźnieniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 225-293)

W 10 sprawach³⁰, w których wydano decyzje o odmowie przyznania dodatku, o których mowa w art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym, wnioski zostały zweryfikowane pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB. We wszystkich 10 przypadkach wypłaty nastąpiły terminowo, z tego sześć wniosków³¹ w terminie od 18 do 26 dni od daty wpływu wniosku, a cztery³² po 54 dniach, tj. w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, o którym mowa w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Centrum nie zawiadomiło wnioskodawców o niezaleźnieniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W pięciu sprawach nr DW/R: 742, 900, 1248, 3874 i 2271 przyczyną odmowy były główne źródła ciepła nie wymienione w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym, tj. odpowiednio: kocioł gazowy (dwa przypadki), pellet drzewny, drewno kawałkowe i ogrzewanie elektryczne. Odmowne decyzje wydano³³ przed wejściem w życie przepisu art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw³⁴ (20 września 2022 r.), dopuszczającego możliwość uzyskania dodatku przy wskazanych wyżej źródłach ciepła, za wyjątkiem ogrzewania elektrycznego.

W trzech sprawach nr DW/R: 2365, 4287 i 4697 powodem odmowy było usytuowanie lokali na terenie ogrodów działkowych, gdzie nie można było zamieszkiwać³⁵. Wskazane lokale nie były gospodarstwami domowymi, o których mowa w art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy o dodatku węglowym.

W dwóch sprawach DW/R-4168 i DW/R-4339 uzasadnieniem odmowy (na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym) był brak zgłoszenia do CEEB danych o głównym źródle ciepła. Obie decyzje wydano 22 października 2022 r., tj. przed wejściem w życie 3 listopada 2022 r. art. 26 pkt 1 lit. b ustawy

³⁰ Sprawy nr DW/R: 742, 900, 1248, 2271, 2365, 3874, 4168, 4287, 4339, 4697.

³¹ Sprawy nr DW/R: 742, 900, 1248, 2271, 2365 i 3874.

³² Sprawy nr DW/R: 4168, 4287, 4339, 4697.

³³ Odpowiednio: 16, 15, 14, 16 i 15 września 2022 r.

³⁴ Dz. U. poz. 1967 ze zm.; dalej: ustawa z 15 września 2022 r.

³⁵ § 7 Regulaminu Rodzinnego Ogrodu Działkowego z 28 maja 2018 r

o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych³⁶, dodającego ust. 15g do art. 2 ustawy o dodatku węglowym, w myśl którego dodatek przysługuje osobie w gospodarstwie domowym także, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostało zgłoszone lub wpisane do CEEB.

(akta kontroli str. 294-313)

Prezydent Miasta Szczecin³⁷ wyjaśnił³⁸, że nadzór merytoryczny związany z realizacją przez SCŚ wypłat dodatku sprawowany był poprzez: „(...) monitorowanie zgodności działań z obowiązującymi przepisami prawa; analizę (...) wypłat dodatków (...) oraz zapotrzebowania w zakresie środków finansowych przeznaczonych na realizację zadania, zgłaszanych do Wojewody Zachodniopomorskiego³⁹; ocenę prawidłowości i terminowości realizacji dodatków; analizę danych zawartych w sprawozdaniach; (...) w obszarze realizacji wypłaty dodatków, w szczególności pod kątem ewentualnych problemów (...) w Urzędzie (...) odbyło się spotkanie⁴⁰, (...) którego (...) efektem były ustalenia dotyczące intensyfikacji czynności w zakresie wprowadzania przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska danych do CEEB (...) w terminie krótszym niż wynika to z przepisów prawa. (...) celem sprawnego przeprowadzania procesu wywiadów środowiskowych zaproponowano⁴¹ zatrudnienie pracowników jednostek organizacyjnych Gminy w ramach umów cywilno-prawnych.”

(akta kontroli str. 143-144)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W sześciu sprawach⁴² (z 12 zbadanych) nie zawiadomiono wnioskodawców o niezakończeniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu, o czym mowa w art. 36 § 1 KPA.

W sprawie DW/R-10495 informację o przyznaniu dodatku wysłano po 146 dniach od dnia złożenia wniosku, natomiast w sprawie nr DW/R-4365 po 41 dniach. Pozostałe ww. cztery wnioski⁴³ rozpatrzono po 54 dniach.

Zgodnie z art. 35 §§ 3, 3a i 4 KPA załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a. W myśl art. 36 § 1 KPA o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. W myśl art. 36 § 2 KPA ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

(akta kontroli str. 225-313)

³⁶ Dz. U. poz. 2236; dalej: ustawa o zakupie preferencyjnym paliwa.

³⁷ Dalej: Prezydent.

³⁸ Wyjaśnienia uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁹ Dalej: Wojewoda.

⁴⁰ W odpowiedzi na pismo SCŚ z 14 września 2022 r.

⁴¹ W odpowiedzi na pismo SCŚ z 12 grudnia 2022 r.

⁴² Nr DW/R: 4168, 4287, 4339, 4365, 4697 i 10495.

⁴³ Sprawy nr DW/R: 4168, 4287, 4339, 4697.

Dyrektor wyjaśnił: „W sprawie DW/R-10495 postępowanie toczyło się przed dwoma organami, tj. SCŚ i Samorządowym Kolegium Odwoławczym. Wnioskiem z dnia 7 września 2022 r. wnioskodawca zwrócił się o wypłatę dodatku. (...) 29 października 2022 r. Centrum wydało decyzję o odmowie przyznania świadczenia. Decyzja wydana została w ustawowym terminie. (...) 4 listopada 2022 r. do SCŚ wpłynęło odwołanie od decyzji. (...) organ (...), po stwierdzeniu braku podstaw do jej uchylecia, bądź zmiany w trybie art. 132 KPA, przekazuje odwołanie (...) do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w terminie siedmiu dni. (...) o tej czynności informowana jest (...) strona postępowania. (...) od tego momentu to Kolegium informuje stronę o dalszych czynnościach administracyjnych w ramach prowadzonego postępowania odwoławczego, a organ I instancji nie ma wpływu na termin ich prowadzenia. (...) Rozstrzygnięcie SKO, które wpłynęło do siedziby SCŚ w dniu 25 listopada 2022 r. nadało nowy bieg terminu. W dniu 12 stycznia 2023 r. w miejscu zamieszkania wnioskodawcy przeprowadzono wywiad środowiskowy, a 31 stycznia 2023 r. przyznano prawo do dodatku. (...) w trakcie wywiadu ustnie poinformowano stronę o terminie zakończenia sprawy.” „W sprawie DW/R-4365 (...) mają zastosowanie przepisy z art. 50 ustawy z dnia 15 września 2022 r. (...) obowiązującej od dnia 20 września 2022 r. Zmiany (...) wprowadzone (...) ustawą dotyczą m.in. wydłużenia terminu na wypłatę dodatku z miesiąca (...) do dwóch miesięcy. Zgodnie z art. 52 (...) ustawy „Do postępowań (...) wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (...) stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.” Mając na względzie pierwszeństwo przepisów szczególnych (ustawa o dodatku węglowym) nad przepisami ogólnymi (KPA), wniosek został rozpatrzony w ustawowym terminie i przepisy z art. 35 § 3, 3a KPA nie miały tu zastosowania (...), mają zastosowanie tylko w przypadku niedotrzymania terminu. Zgodnie z art. 35 § 4 przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a.”

(akta kontroli str. 322-324)

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum zapewniło możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku, zarówno w swojej siedzibie, jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Prawidłowo weryfikowane były dane zawarte we wnioskach. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 36 KPA, dotyczącego zawiadomienia sześciu wnioskodawców o niezaleźnieniu sprawy w terminie 30 dni i o wyznaczeniu nowego terminu.

OBSZAR

2. Ocena procesu wypłaty dodatku.

Opis stanu faktycznego

2.1. Centrum złożyło⁴⁴ zapotrzebowanie na środki finansowe przeznaczone na wypłatę dodatku na kwotę (kolejne aktualizacje pierwszego wniosku): 61 200,0 tys. zł (26 sierpnia 2022 r.); 49 939,2 tys. zł (3 października 2022 r.); 42 840,0 tys. zł (2 listopada 2022 r.); 30 220,6 tys. zł (1 grudnia 2022 r., korekta 5 grudnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 99-108)

SCŚ otrzymało od Gminy środki na wypłatę dodatku w łącznej kwocie 29 425,0 tys. zł w pięciu partiach na kwoty: 17 830,4 tys. zł (27 września 2022 r.), 1 298,7 tys. zł (3 listopada 2022 r.), 4 162,6 tys. zł (25 listopada 2022 r.), 1 334,2 tys. zł (12 grudnia 2022 r.) i 4 799,1 tys. zł (20 grudnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 109-113)

Dyrektor wyjaśnił: „(...) Dane do sprawozdań, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym wynikają z naliczonych w systemie informatycznym O list wypłat świadczeń skorygowanych o niepobrane przez świadczeniobiorców dodatki.

⁴⁴ Gminie.

(...)” Dyrektor wyjaśnił, że prowadził na bieżąco monitoring, a w razie potrzeby praca nad wnioskami odbywała się również w soboty.

Dyrektor wyjaśnił ponadto: „(...) Ustawa o dodatku węglowym weszła w życie 12 sierpnia 2022 r. 17 sierpnia 2022 r. Minister właściwy do spraw energii określił wzór wniosku o wypłatę dodatku. (...) W związku z bardzo wstępną fazą realizacji zadania określono przewidywaną kwotę na wypłaty świadczeń na podstawie szacunkowych danych otrzymanych z Urzędu Miasta Szczecin⁴⁵ (prowadzi rejestr CEEB) o liczbie gospodarstw domowych korzystających z poszczególnych źródeł ciepła. Kolejne wnioski o zapotrzebowanie sporządzane były na podstawie danych otrzymanych od Kierownika Referatu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych (osoba odpowiedzialna za realizację zadania) – liczba faktycznie złożonych wniosków (...) Sporządzana była lista testowa wypłat w systemie informatycznym (...), pokazująca rzeczywistą kwotę potrzebną na wypłaty świadczeń na dany dzień (...)”

(akta kontroli str. 59-60, 61, 62-98)

2.2. Centrum wydatkowało w 2022 r. na realizację zadania wypłaty dodatku 25 434,7 tys. zł, z tego 24 936,0 tys. zł na wypłacone dodatki i 498,7 tys. zł na koszty związane z obsługą wypłat dodatków (2% wypłaconej kwoty). W 2023 r. (według stanu na 6 lutego) nie wypłacano dodatków. Niewykorzystane środki w 2022 r. wyniosły 3 990,2 tys. zł i zostały zwrócone 30 grudnia 2022 r. (kwoty 78,2 tys. zł i 3 354,0 tys. zł) oraz 2 stycznia 2023 r. (558,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 114-115, 116-136, 137-139)

Dyrektor wyjaśnił: „(...) 29 sierpnia 2022 r. jednostka zobligowana była do złożenia pierwszego wniosku (...). W związku z bardzo wstępną fazą realizacji zadania określono przewidywaną kwotę na wypłaty świadczeń na podstawie danych otrzymanych z Urzędu Miasta Szczecin (...) Kolejne wnioski o zapotrzebowanie sporządzane były na podstawie liczby faktycznie złożonych wniosków (...), liczby wniosków pozostałych do rozpatrzenia oraz wniosków rozpatrzonych negatywnie i skierowanych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...). W związku z tym, że wnioski można było składać do 30 listopada 2022 r., dokonywano szacunków liczby wniosków, które jeszcze wpłyną do końca terminu. (...)”

(akta kontroli str. 166-168)

Koszty obsługi wypłaty dodatku w 2022 r. wyniosły łącznie 498,7 tys. zł, z tego: 306,3 tys. zł na wynagrodzenia osobowe, 133,6 tys. zł zakup usług pozostałych⁴⁶, 49,6 tys. zł składki ZUS, 5,9 tys. zł składki na Fundusz Pracy i 3,3 tys. zł na szkolenia.

Na kwotę 97,7 tys. zł przeznaczonej na wdrożenie funkcjonalności obsługującej dodatki, składały się wydatki w wysokości: 59,8 tys. zł na obsługę dodatku węglowego, 33,5 tys. zł dodatku elektrycznego i 4,4 tys. zł dodatku dla gospodarstw domowych, wykazując wszystkie trzy w księgach rachunkowych w klasyfikacji budżetowej: rozdział 85295, § 4300, zadanie „Dodatek węglowy”, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 48-55, 58, 164)

Jak wyjaśnił Kierownik Referatu Informatyki: „W dniu 19 sierpnia 2022 r. wpłynęła oferta od firmy A..., która jest naszym głównym dostawcą oprogramowania komputerowego. Nie pamiętam, czy telefonowałem wcześniej do A... w tej sprawie,

⁴⁵ Dalej: Urząd.

⁴⁶ Na kwotę zakupu usług pozostałych składały się wydatki: 97,7 tys. zł na wdrożenie funkcjonalności obsługującej dodatki, 27,1 tys. zł wysyłkę korespondencji, 4,0 tys. zł obsługę prawną i 4,8 tys. zł pozostałe koszty (usługa wydruku wzoru wniosku, pieczętki).

nie znalazłem też swojego wcześniejszego emaila z prośbą o przesłanie oferty. Jednak jestem przekonany, że w sprawie nowej funkcjonalności to firma A... zainicjowała kontakt, przysyłając ofertę (co czyniła również wcześniej, przy okazji innych nowych opcji w systemie O). Z A... często kontaktuję się telefonicznie, na bieżąco rozwiązując wynikłe sprawy, to najszybszy sposób. Nie wiem od kiedy obowiązuje ogólna umowa z A... na obsługę informatyczną. Corocznie Centrum podpisuje nową umowę z A... na usługę techniczną i konserwację systemu O, który funkcjonuje w Centrum. W załączniku do każdej rocznej umowy wymienione są podsystemy. Podsystem na obsługę dodatku pojawia się w umowie na 2023 r. Kupno od A... dotyczyło wprowadzenia do systemu O i uruchomienia (udostępnienia) podsystemu obsługi dodatku. Podsystem współpracuje z innymi wcześniejszymi podsystemami, np. w zakresie danych osobowych wnioskodawców (podsystem KOS), czy danych o środkach budżetowych (WYBUD). Zakup podsystemu od innej firmy nie umożliwiałby korzystania z pozostałych podsystemów systemu O. Wdrożenie nowego systemu byłoby bardzo czasochłonne oraz wymagałoby przeszkolenia pracowników Centrum z obsługi nowego systemu. W Centrum pracuję od 1 sierpnia 2018 r. Brak rozeznania rynkowego, w tym cenowego, tak jak w notatce służbowej z 27 września 2022 r. z udzielenia zamówienia do kwoty 130 tys. zł netto.

W ofercie A... zapisano, że gwarancja jest 12-miesięczna licząc od dnia podpisania protokołu odbioru, a następnie zostanie włączona do umowy kolejnej rocznej. Telefonicznie uzgodniłem z A..., że mój email z 30 września 2022 r. o realizację zamówienia na nową funkcjonalność w systemie O realizującą obsługę dodatku, jest pozytywnym odbiorem, ponieważ w innym przypadku nie występowałbym z takim wnioskiem."

(akta kontroli str. 179, 196-202)

Zarządzeniem Prezydenta z 8 października 2009 r.⁴⁷ nieodpłatnie przekazano do Centrum system O. Umowa na wykonanie świadczenia usługi asysty technicznej i konserwacji oprogramowania użytkowego Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzenia Miastem, systemu O w wersji eksploatowanej przez SCŚ w 2023 r. została zawarta 2 stycznia 2023 r. przez Gminę z A.... W wykazie podsystemów systemu O wymieniono program Dodatek węglowy.

(akta kontroli str. 210-212, 218-219)

Prezydent wyjaśnił⁴⁸ że „(...) 8 października 2009 r. przekazano nieodpłatnie system wspierający O., oprogramowanie oraz urządzenia sieciowe jednostce budżetowej SCŚ (...). (...) kwestie modyfikacji systemu O. we własnym zakresie lub zakupu podobnego systemu od innego podmiotu nie były przedmiotem analiz dokonywanych przez użytkownika systemu - SCŚ. Nabycie praw autorskich w celu uniezależnienia się od twórcy systemu nie jest możliwe z uwagi na zapisy umowy dotyczące przedmiotowego zakresu. Zakup innego oprogramowania do realizacji obsługi dodatku węglowego, poza kosztami samego systemu, wiązałby się z większymi wydatkami w związku z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów na wdrożenie i przeszkolenie pracowników (...), zakupu dodatkowego sprzętu informatycznego, w tym nowego serwera oraz licencji na system operacyjny. Dodatkowo (...) ograniczony czas od momentu otrzymania zadania i odpowiedzi na pierwszy wniosek miał bardzo istotne znaczenie. (...), aby zadanie wykonać w ustawowym terminie Centrum nie mogło sobie pozwolić na próbę wdrożenia całkiem nowego systemu informatycznego, bowiem wiązałoby się to z dużym

⁴⁷ Zarządzenie nr 483/09 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 8 października w sprawie przekazania składników majątkowych UM Szczecin jednostce budżetowej Gminy Miasto Szczecin.

⁴⁸ Wyjaśnienia na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK.

prawdopodobieństwem niezrealizowania zadania. SCŚ nie zgłaszało konieczności wymiany, rozbudowy lub modyfikacji systemu O we własnym zakresie. Zmiany oprogramowania warunkujące prawidłową realizację zadań były i są na bieżąco dokonywane przez jednostkę, zgodnie z rozpoznanymi potrzebami. W styczniu 2022 r. Centrum zwróciło się z wnioskiem o zabezpieczenie w budżecie jednostki środków finansowych na zakup dodatkowej funkcjonalności w module systemu O (oprogramowania), umożliwiającej obsługę zadań obligatoryjnych z zakresu administracji rządowej, zleconych gminie ustawami.”

(akta kontroli str. 343-348)

2.3. Centrum wypłaciło w 2022 r. wszystkie należne świadczenia⁴⁹ w łącznej wysokości 24 936,0 tys. zł oraz wszystkie w 2023 r. do 28 lutego, w wysokości 1 554,0 tys. zł.

Wydatki z tytułu wypłat dodatków księgowano na koncie 130 dla działu 852, rozdziału 85295, § 311, a nie na koncie 130 dla działu 853, rozdziału 85395, § 311 dla dodatku.

(akta kontroli str. 48-57, 119-128, 318-321, 328-331)

Główna Księgowa SCŚ wyjaśniła „(...)”, iż wydatki z tytułu wypłaty dodatków księgowano w 2022 r. w rozdziale 85295 (dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85295 – Pozostała działalność) zamiast w rozdziale 85395 (dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85395 Pozostała działalność), ponieważ w takiej klasyfikacji budżetowej zostały wprowadzone środki finansowe do planu finansowego SCŚ przez jednostkę nadrzędną.”

(akta kontroli str. 332-333)

2.4. Analiza 70 spraw (30⁵⁰ omówionych w pkt 1.5. wystąpienia pokontrolnego, 20⁵¹ w których wnioski złożono przed 30 października 2022 r. oraz 20⁵² w których wypłaty zrealizowano po 15 stycznia 2023 r.) wykazała, że Centrum wypłaciło wszystkie dodatki w przyznanej wysokości 3 tys. zł.

W pierwszych ww. 50 sprawach wypłaty nastąpiły od 18 do 58 dni od daty złożenia wniosku, tj. w terminie dwóch miesięcy, określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. W pozostałych 20 przypadkach, dodatki wypłacono po 79 do 97 dniach od dnia złożenia wniosku. Wypłaty zrealizowano 9 i 16 lutego 2023 r. z opóźnieniem od 18 do 36 dni w stosunku do terminu dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o wypłatę, wynikającego z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 234-293, 316-317)

Dyrektor wyjaśnił „(...) terminy wypłat w roku 2023 uzależnione były od wpływu środków na rachunek bankowy Centrum. Pierwszy wpływ dotacji nastąpił w dniu 8 lutego 2023 r. (...). Jednostka zrealizowała pierwsze wypłaty w dniu 9 lutego 2023 r.”

(akta kontroli str. 334-336)

2.5. Centrum 12 stycznia 2023 r. przekazało do Urzędu sprawozdanie z rozliczeniem środków otrzymanych w 2022 r. na realizację wypłat dodatku m.in.

⁴⁹ Wszystkie pozytywnie rozpatrzone wnioski oraz decyzje administracyjne przyznające prawo do wypłaty dodatku.

⁵⁰ Sprawy nr DW/R: 167, 374, 400, 499, 678, 789, 1081, 1370, 1589, 1785, 3201, 3567, 3741, 3906, 4071, 4127, 4214, 4365, 5119, 5619, 5670, 5713, 6052, 6672, 7024, 7077, 7405, 8825, 9898 i 10053.

⁵¹ Sprawy nr DW/R: 424, 1119, 1263, 1320, 1465, 1779, 1812, 2543, 2641, 2886, 2919, 4648, 4973, 5149, 5361, 5525, 5899, 5931, 5948, 6059.

⁵² Sprawy nr DW/R: 10113, 10123, 10125, 10137, 10138, 10141, 10149, 10167, 10168, 10182, 10195, 10235, 10249, 10252, 10319, 10356, 10372, 10326, 10400, 10473.

z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków. Sprawozdanie wpłynęło 13 stycznia 2023 r. do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

(akta kontroli str. 114-115, 140-141)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ze środków przeznaczonych na wypłatę dodatków węglowych, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym sfinansowano koszty obsługi dodatków elektrycznego i dla gospodarstw domowych w łącznej wysokości 37,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 48-55, 58, 164)

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. Zasady rozliczania kosztów obsługi pozostałych dwóch dodatków określone zostały:

- dla gospodarstw domowych – w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r., zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości środków na realizację wypłat rekompensat, o których mowa w art. 3 ust. 2 tej ustawy, wypłat wyrównań dla przedsiębiorstw energetycznych, o których mowa w art. 3a ust. 3 ww. ustawy, i sprzedawców ciepła, o których mowa w art. 12c ust. 10 pkt 2, oraz wypłat dodatków dla gospodarstw domowych i dodatków dla podmiotów wrażliwych uwzględnia się koszty wypłacania odbiorcom tych rekompensat i wyrównań oraz tych dodatków, w wysokości 2% łącznej kwoty środków wypłacanych przez gminę;
- elektrycznego – w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej⁵³, zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości środków na realizację wypłat dodatku elektrycznego uwzględnia się koszty wypłacania dodatku elektrycznego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie.

Dyrektor wyjaśnił: „(...) Na pokrycie kosztów obsługi zadań jednostce przysługiwało 2% od łącznej kwoty dotacji wypłaconej w gminie. Oznacza to, że dopiero po rozpatrzeniu wszystkich wniosków i wypłacie wszystkich przyznanych świadczeń wynikających z pozytywnie rozpatrzonych wniosków, można ostatecznie oszacować wydatki związane z realizacją zadania i rozliczyć przysługujące jednostce 2% na koszty obsługi poszczególnych zadań. Należy zauważyć, iż wszystkie trzy świadczenia wypłacane będą jeszcze w pierwszym kwartale 2023 r. Aby prawidłowo rozliczyć dotację, dotrzymać krótkich terminów wypłat świadczeń przewidzianych ustawami (30 lub 60 dni od dnia złożenia wniosku), oraz umożliwić wypłaty w wybranej przez świadczeniobiorcę formie (gotówka lub przelew), jednostka w dniu wejścia w życie ustawy musi posiadać system informatyczny przystosowany do realizacji zapisów ustawy i biorący pod uwagę rozwiązania organizacyjne oraz sprzętowe dotychczas przez jednostkę stosowane (np. wypłata gotówkowa w postaci tzw. „wypłat masowych” czyli wypłata w okienku bankowym (...)). Wnioski na dodatek elektryczny jednostka przyjmowała od 1 grudnia 2022 r. do 1 lutego 2023 r. Przyjęto ok. 2 000 wniosków. 1 lutego 2023 r. Gmina złożyła Wojewodzie wniosek o przyznanie środków na realizację wypłat i na tej podstawie Gmina otrzyma środki finansowe w miesięcznych ratach. Podsumowując, do 3 lutego 2023 r. jednostka nie otrzymała środków finansowych na realizację zadania „Dodatek elektryczny” (w tym na koszty obsługi), ale od 1 grudnia 2022 r. przyjęła ok. 2 000

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 269, ze zm.

wniosków i ok. 700 wniosków rozpatrzyła. Dodatek węglowy, dodatek dla gospodarstw domowych i dodatek elektryczny finansowane są ze środków w tej samej klasyfikacji budżetowej: rozdział 85295, środki pochodzą z tego samego źródła: funduszu Przeciwdziałania Covid-19 i służą temu samemu celowi: zapewnieniu wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, pokryciu części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału. (...)."

(akta kontroli str. 164-165)

Zdaniem NIK, źródło pochodzenia środków finansowych nie decyduje o zasadach ich rozliczenia, w szczególności tytułem kosztów obsługi innych, poza dodatkiem węglowym, dodatków.

2. Z naruszeniem §13 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Prezydenta, poprzez jego niezastosowanie i niedokonanie analizy rynku, Centrum udzieliło zamówienia w kwocie 59,8 tys. zł na „Wdrożenie funkcjonalności realizującej obsługę świadczenia – Dodatek węglowy – z poziomu komponentu obsługującego dodatek osłonowy w module SWR i DOEN”. Działanie to naruszało zasadę neutralności technologicznej, o której mowa w art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji, polegającej m.in. na konieczności zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych oraz zasadę wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W myśl § 13 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Prezydenta udzielając zamówienia, którego wartość jest niższa niż 130,0 tys. zł netto oprócz zasady gospodarności, celowości i rzetelności wydatkowania środków finansowych, komórka merytoryczna musi przed zawarciem umowy dokonać analizy rynku w celu wybrania takiego wykonawcy, który zapewni odpowiednią jakość i korzystną cenę przedmiotu zamówienia przy uwzględnieniu wszystkich potrzeb zamawiającego (analiza rynku polega w szczególności na skierowaniu zapytania do minimum dwóch potencjalnych wykonawców).

Zgodnie z art. 3 pkt 19 ustawy o informatyzacji neutralność technologiczna to zasada równego traktowania przez władze publiczne technologii teleinformatycznych i tworzenia warunków do ich uczciwej konkurencji, w tym zapobiegania możliwości eliminacji technologii konkurencyjnych przy rozbudowie i modyfikacji eksploatowanych systemów teleinformatycznych lub przy tworzeniu konkurencyjnych produktów i rozwiązań.

W myśl art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Centrum bezpodstawnie odstąpiło od zasady określonej w § 13 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Prezydenta przyjmując, iż zachodzi okoliczność o której mowa w § 13 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz f tego Zarządzenia, tj. odstąpiło od analizy rynku poprzedzającej wybór wykonawcy z przyczyn technicznych i organizacyjnych.

(akta kontroli str. 164, 171-180, 196, 203-220, 344-348)

Dyrektor wyjaśnił: „(...) Centrum nie posiada umowy (...) dotyczącej zakupu przez Urząd systemu (...). SCŚ co roku odnawia indywidualną umowę na usługę asysty technicznej i konserwacji (dalej ATiK) oprogramowania użytkowego Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania Miastem – Systemu O., składającego się z Podsystemów (Programów). W związku z koniecznością realizacji kolejnych zadań

w zakresie obsługi świadczeń socjalnych producent oprogramowania oferował moduły obsługujące nowe świadczenia. Z uwagi na fakt, że od początku swojej działalności, Centrum pracuje na systemie O, w którym są dostępne między innymi moduły księgowe oraz kartoteka osób powiązana z modułami socjalnymi, firma A... jest jedynym możliwym wyborem w rozbudowie systemu o nowe funkcjonalności. Należy zaznaczyć, że oprogramowanie firmy A... jest głównym systemem informatycznym w SCŚ. Funkcjonowanie systemu nie opiera się tylko na modułach socjalnych. Centrum na co dzień korzysta również z innych modułów systemu O jak np. modułu Kadry, modułu Płace, modułu Środki Trwałe. Wszystkie moduły w większym lub mniejszym stopniu są ze sobą połączone. Powyższa zależność byłaby bardzo istotna w sytuacji chęci podjęcia próby wdrożenia w Centrum innego systemu informatycznego. Zgodnie z § 6 (...) ATiK, firma A... jako Wykonawca umowy nie wyraża zgody na dokonywanie czynności wymienionych w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych nawet jeżeli są one niezbędne do korzystania z Programów (podsystemów systemu O) zgodnie z ich przeznaczeniem, w tym do poprawiania błędów przez osobę, która legalnie weszła w ich posiadanie. Ponadto zgodnie z § 6 pkt 3 podpisanej umowy SCŚ, jako Zamawiający zobowiązuje się między innymi do: niekopiowania, niereprodukowania, niemodyfikowania Podsystemów systemu O. Dodatkowo Centrum zgodnie z zapisami w umowie zobowiązuje się nie udostępniać Podsystemów i ich dokumentacji osobom trzecim na podstawie jakiegokolwiek stosunku prawnego lub faktycznego. W związku z tym, że system O jest oprogramowaniem zamkniętym, SCŚ nie posiada dostępu do pełnej dokumentacji systemu (w szczególności do kodu źródłowego i struktury bazy danych ORACLE). Jako użytkownik końcowy, Centrum ma dostęp do instrukcji użytkownika dla poszczególnych modułów. (...).”

(akta kontroli str. 339-341)

Dyrektor wyjaśnił również: „SCŚ nie rozważało zakupu innego oprogramowania do obsługi dodatku. Zgodnie z notatką do zamówienia publicznego, ze względów technicznych, organizacyjnych i czasowych (...) Szersze możliwości, jak np. eksport danych do kontroli NIK, nie był niezbędny. (...) wdrożenie innego systemu najpewniej wiązałoby się z większymi wydatkami w związku z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów na np. wdrożenie i przeszkolenie pracowników z obsługi nowego systemu, zakupu dodatkowego sprzętu informatycznego (nowego serwera i licencji na system operacyjny), konieczności integracji z aktualnie funkcjonującym systemem np. modułem wydatków budżetowych – w celu generowania list wypłat, migracji danych z kartoteki osobowej do nowego systemu. Centrum nie rozważało i nie zwracało się do Urzędu, by we własnym zakresie rozbudować program o kolejne moduły. Zintegrowany system informatyczny O jest systemem zamkniętym, licencjonowanym i nie mamy możliwości jego samodzielnej rozbudowy. (...)”

(akta kontroli str. 223-224)

Brak dokonania przez Centrum analizy rynku poprzedzającej wybór wykonawcy uniemożliwił przyjęcie, że przedmiot zamówienia może być wykonany tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze lub związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów. Centrum nie wykazało, że nie istniało rozwiązanie alternatywne polegające na wykonaniu modułu przez innego wykonawcę po niższych kosztach, przy zachowaniu założeń informatycznych i technologicznych niezbędnych do działania modułu. Podstawą podejmowanych decyzji nie mogą być przypuszczenia, natomiast winne być one zweryfikowane i potwierdzone stosownymi analizami. Brak dokonania analizy i rozeznania rynku, mógł spowodować poniesienie znacznych kosztów rozbudowy tego systemu. Z informacji przekazanych przez 10 podmiotów

realizujących wypłaty dodatku, koszty związane z nabyciem lub dostosowaniem systemu informatycznego do obsługi dodatku węglowego wyniosły od 1,0 tys. zł do 3,8 tys. zł⁵⁴, tj. kwoty kilkunastokrotnie niższe od wydatkowej przez SCŚ (59,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 349-362)

Do rozbudowy systemu o nowe moduły (np. poprzez dostawę przez innego wykonawcę modułu współpracującego z posiadanym systemem – kompatybilnego z bazą, na której opiera się system), nie jest niezbędna własność autorskich praw majątkowych. „W doktrynie i orzecznictwie zauważa się, że do udzielenia zamówienia z wolnej ręki (...) nie wystarczy, by przedmiot zamówienia objęty był ochroną prawa wyłącznego (np. prawem autorskim). Zamawiający musi wykazać, że wykonanie zamówienia przez innego wykonawcę jest niemożliwe nie tylko ze względu na przysługującą danemu podmiotowi ochronę praw wyłącznych, ale że istnienie takich praw wyłącznych skutkuje koniecznością udzielenia zamówienia temu podmiotowi. Tym samym konieczne jest spełnienie dwóch przesłanek – istnienie praw wyłącznych oraz jednego podmiotu zdolnego do realizacji zamówienia, pomiędzy którymi musi zachodzić związek przyczynowo-skutkowy.”⁵⁵ W uchwale z 7 kwietnia 2009 r. (KIO/KD 8/09) Krajowa Izba Odwoławcza wyraziła stanowisko, że konieczność udzielenia zamówienia z wolnej ręki nie może wynikać z wcześniej zawartych umów przez zamawiającego.

OCENA CZĄSTKOWA

Centrum wypłaciło wszystkie dodatki oraz wywiązało się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody. W zbadanych sprawach dodatki wypłacono terminowo z wyjątkiem 20 przypadków, w których dodatki wypłacono z opóźnieniem z powodu nieterminowego wpływu środków finansowych na rachunek bankowy Centrum. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sfinansowania ze środków przeznaczonych na wypłatę dodatku węglowego, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym kosztów obsługi dodatku elektrycznego i dla gospodarstw domowych w kwocie 37,9 tys. zł. Ponadto udzielono zamówienia publicznego w kwocie 59,8 tys. zł na zakup modułu do obsługi dodatku, z naruszeniem § 13 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Prezydenta, neutralności technologicznej oraz art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp. Dochowując rzetelności działania, Centrum powinno rozeznaczyć możliwość wykonania zamówienia przez innego wykonawcę lub zakupu nowego oprogramowania, w tym sytuację panującą na rynku oraz kwotę ewentualnych kosztów. Powyższe działanie pozwoliłoby Centrum uniezależnić się od twórcy systemu O.

IV. Uwagi i 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, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ponowne rozliczenie kosztów obsługi dodatku węglowego w uzgodnieniu z Wojewodą Zachodniopomorskim, a także zwrot środków rozliczonych jako koszt obsługi dodatku elektrycznego i dodatku dla gospodarstw domowych w łącznej kwocie 37,9 tys. zł.

⁵⁴ Informacja przekazana na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, przez 10 podmiotów z terenu województwa zachodniopomorskiego realizujących wypłatę dodatku węglowego.

⁵⁵ J.E. Nowicki [w:] M. Kolečki, J.E. Nowicki, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2019 r., art. 67. Zob też Wyrok WSA w Białymstoku z 25 maja 2016 r., I SA/Bk 1374, LEX nr 2057848.

2. Udzielanie zamówień publicznych z uwzględnieniem zasady neutralności technologicznej, a także zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Uwagi

Najwyższa Izba kontroli 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 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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, 24 marca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Robert Lewandowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Karol Kośnik
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis