



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.001.01.2023

**Pan
Michał Orman
Wójt Gminy Mysłakowice**

Urząd Gminy Mysłakowice
ul. Szkolna 5
58-533 Mysłakowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – „Realizacja wypłat dodatku węglowego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mysłakowice ¹ , ul. Szkolna 5, 58-533 Mysłakowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Orman, Wójt Gminy Mysłakowice ² od dnia 27 listopada 2014 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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Piotr Kociołek, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/16/2023 z dnia 16 stycznia 2023 r. 2. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/6/2023 z dnia 3 stycznia 2023 r. i nr LWR/15/2023 z dnia 16 stycznia 2023 r.

(akta kontroli: str. 1-3, 27-34)

¹ Dalej także: Urząd.

² Dalej: Wójt.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Gminy Mysłakowice realizując zadanie na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁵ bez opóźnień wypłacił wszystkie należne świadczenia z tytułu dodatku węglowego oraz należycie wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody Dolnośląskiego⁶. Niemniej NIK negatywnie ocenia proces przyznawania dodatku węglowego w Urzędzie. Zapewniono wprowadzić możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego, jednak przeprowadzone na próbach kontrolnych badania wykazały, że wnioski były weryfikowane nierzetelnie, co skutkowało m.in. nienależną wypłatą dodatku w pięciu (na 70 skontrolowanych) przypadkach. Uzasadnieniem do sformułowania powyższej oceny były także liczne nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa, w szczególności: niewydawaniu decyzji w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego w czterech przypadkach zwrotu dodatku przez wnioskodawcę (wszystkie tego rodzaju sprawy), wydaniu dwóch decyzji administracyjnych z naruszeniem terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, wypłaceniu jednego dodatku węglowego na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym przed wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, przesyłaniu informacji o przyznaniu dodatku węglowego po wypłacie tego świadczenia z naruszeniem terminów wynikających z art. 35 § 3 k.p.a. (wszystkie poddane badaniu 11 przypadków), a także nieinformowania wnioskodawców o pozostawieniu ich wniosku bez rozpoznania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

1.1. Urząd zapewnił możliwość składania wniosków w siedzibie jednostki oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, zgodnie z art. 2 ust. 13 ustawy o dodatku węglowym.

Dnia 17 sierpnia 2022 r.⁹ opublikowano na stronie internetowej Urzędu¹⁰ informację o możliwości składania wniosków, niemniej bez wskazania, że wniosek taki można złożyć także za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej¹¹. Jak wyjaśnił Wójt, informacja ta została zamieszczona pomocniczo, ponadto na stronie Urzędu zawarta była ogólna informacja o możliwości składania dokumentów i załatwiania spraw za pośrednictwem platformy ePUAP¹² i przyjmowano wnioski składane w ten sposób.

(akta kontroli: str. 24-26, 87-92, 121-126)

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

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.; dalej: ustawa o dodatku węglowym.

⁶ Dalej: Wojewoda.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: k.p.a.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Data wejścia w życie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego (Dz. U. poz. 1712); dalej: rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku.

¹⁰ <https://www.myslakowice.eu> (dostęp: dnia 20 lutego 2023 r.).

¹¹ Jako miejsce składania wniosków wskazano siedzibę Urzędu, w godzinach jego pracy.

¹² Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

1.2. Od 17 sierpnia 2022 r. do 30 listopada 2022 r. złożone zostały do Urzędu 2 124 wnioski, natomiast po tym okresie nie złożono żadnego wniosku¹³.

(akta kontroli: str. 121-125)

1.3. W 2022 r. rozpatrzono¹⁴ 1 864 wnioski, z czego 42 wnioski rozpatrzono negatywnie¹⁵, natomiast w styczniu 2023 r. rozpatrzono 14 wniosków, wszystkie negatywnie. Spośród wniosków pozytywnie rozpatrzonych, 147 dodatków węglowych zostało przyznanych w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym¹⁶.

Nie wydano natomiast żadnej decyzji w sprawie przyznania dodatku węglowego z urzędu (tj. bez uprzedniego wniosku), na podstawie art. 2 ust. 15f ww. ustawy.

Łącznie pozytywnie zostały rozpatrzone 1 822 wnioski (85,8% złożonych). Dodatkowo jeden dodatek węglowy został wypłacony na podstawie decyzji¹⁷ Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze¹⁸, uchylającej decyzję odmawiającą przyznania dodatku i przyznającą skarżącemu wnioskodawcy dodatek¹⁹. W czterech przypadkach, wypłacone dodatki węglowe zostały ostatecznie zwrócone przez wnioskodawców, którzy po wypłacie złożyli oświadczenia o nienależnie pobranym dodatku. Wójt nie wydawał w związku z tym decyzji rozstrzygającej w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, wydano²⁰ jedną decyzję²¹ w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dodatku węglowego²².

Według stanu na dzień 31 stycznia 2022 r., wypłacono 1 819 dodatków węglowych, które nie zostały zwrócone²³.

(akta kontroli: str. 93-125, 747-753)

1.4. Do dnia 31 stycznia 2023 r. pozostawiono bez rozpoznania 211 wniosków z uwagi na spełnienie przesłanki określonej w art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym, a wobec 31 wniosków wydano decyzje o umorzeniu postępowania²⁴, w związku z wycofaniem ich przez wnioskodawców.

Ponadto, z przyczyn innych, niż wyżej wymienione, do 31 stycznia 2022 r. pozostały nierozpatrzone cztery wnioski, w wyniku których wszczęte postępowania w dniu 15 lutego 2023 r. zostały zakończone decyzjami odmownymi²⁵, a przedłużenie się

¹³ Zgodnie z art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku węglowym, wnioski składa się w terminie do 30 listopada 2022 r., natomiast zgodnie z art. 2 ust. 9 ww. ustawy, wnioski złożone po 30 listopada 2022 r. pozostawia się bez rozpoznania.

¹⁴ Na potrzeby przedmiotowej kontroli przyjęto, iż datą rozpatrzenia wniosku była: [1] data wydania decyzji administracyjnej, tj. decyzji odmownej, lub decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, [2] data informacji o przyznaniu dodatku węglowego lub innej stosownej adnotacji w aktach sprawy, a w razie braku w aktach sprawy ww. informacji lub adnotacji – data zlecenia wypłaty dodatku.

¹⁵ Tj. wydano decyzję administracyjną, odmawiającą przyznania dodatku, zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym.

¹⁶ Zgodnie z którym, gdy pod jednym adresem zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do 30 listopada 2022 r. nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, wójt przyznaje dodatek węglowy w drodze decyzji administracyjnej. Powyższy przepis wszedł w życie 3 listopada 2022 r.

¹⁷ Decyzja nr SKO/41/DO-242/2022 z dnia 28 listopada 2022 r.

¹⁸ Dalej: SKO.

¹⁹ Decyzja Wójta Gminy Mysłakowice nr RGK.042.9.2022.DW/O-D z dnia 13 października 2022 r.

²⁰ W związku z powzięciem informacji o niezamieszkiwaniu przez wnioskodawcę pod podanym we wniosku adresem.

²¹ Decyzja Wójta Gminy Mysłakowice nr RGK.042.66-2.2022.DW z dnia 13 grudnia 2022 r.

²² Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 23 lutego 2023 r., wnioskodawca nie zwrócił dodatku w związku z ww. decyzją, a Urząd podjął działania windykacyjne.

²³ W tym jeden, dla którego wydano decyzję w sprawie zwrotu nienależnie pobranego dodatku.

²⁴ Na podstawie art. 105 k.p.a. w związku z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym.

²⁵ Z uwagi na niezamieszkiwanie i nieprowadzenie gospodarstwa domowego pod wskazanym we wniosku adresem.

tych postępowań – jak wyjaśnił Wójt – wynikało z braku kontaktu z wnioskodawcami i podwójnego awizowania wysyłanych zawiadomień²⁶.

(akta kontroli: str. 95-96, 125, 730-732, 760, 764-771)

1.5. Na podstawie badania szczegółowego przeprowadzonego na próbie obejmującej 30 spraw (dobranych celowo), w tym: 10 spraw (łącznie 20 wniosków) wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, 10 spraw (łącznie 34 wnioski) wskazujących na złożenie jednego wniosku na jeden adres zamieszkania oraz 10 spraw wskazujących na brak adresu wnioskodawcy w bazie Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków²⁷ stwierdzono, że:

- nie wystąpił przypadek złożenia wniosku o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego przez więcej niż jednego jego członka²⁸,
- w jednym przypadku stwierdzono przyznanie dodatku węglowego w sytuacji, gdy wskazane we wniosku źródło ogrzewania²⁹ nie było wpisane lub zgłoszone do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r. i nie było źródłem wpisanym lub zgłoszonym do CEEB po raz pierwszy, o którym mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o CEEB, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- co do zasady, w sytuacji, gdy złożono wnioski dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego, mającego ten sam adres zamieszkania, dodatek przyznawano wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy, a pozostałe pozostawiano bez rozpoznania³⁰, natomiast od 3 listopada 2022 r.³¹, dodatek w takiej sytuacji przyznawano w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego potwierdzającego zamieszkiwanie w odrębnym lokalu. Niemniej, w jednym przypadku stwierdzono przyznanie (przed dniem 3 listopada 2022 r.) dodatku węglowego wnioskodawcy, mającego ten sam adres zamieszkania, co inne gospodarstwo domowe, któremu przyznano wcześniej dodatek, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 10-19, 140-209)

Ponadto, szczegółowe badanie pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków przeprowadzone na próbie 40 spraw (wniosków)³², w tym: 30 wniosków pozytywnie rozpatrzonych oraz 10 wniosków, co do których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono bez rozpoznania wykazało, że:

- wszystkie wnioski zostały złożone w terminie do 30 listopada 2022 r.³³, na prawidłowym wzorze³⁴ oraz zawierały wymagane informacje,
- wnioski weryfikowano pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB³⁵, zgodnie z art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym, niemniej w trzech

²⁶ O wszczęciu i zakończeniu postępowania.

²⁷ O której mowa w ustawie 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.); dalej: ustawa o CEEB.

²⁸ Tj. przypadek, o którym mowa w art. 2 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym.

²⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy dodatku węglowym, dodatek przysługuje osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do CEEB, o których mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o CEEB.

³⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym.

³¹ Tj. z dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o dodatku węglowym.

³² Dobranych w sposób losowy, spośród pozytywnie rozpatrzonych wniosków (1822 wnioski) i wniosków rozpatrzonych negatywnie lub pozostawionych bez rozpoznania (302 wnioski).

³³ Zgodnie z art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku węglowym.

³⁴ Wzór wniosku stanowił załącznik do rozporządzenia w sprawie wzoru wniosku.

³⁵ Co było dokumentowane wydrukiem z bazy CEEB.

przypadkach, mimo zgłoszenia źródła ciepła po dniu 11 sierpnia 2022 r.³⁶, wnioski zostały zweryfikowane pozytywnie, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,

- w przypadku wniosków rozpatrzonych pozytywnie, przesyłano wnioskodawcy (w sytuacji, gdy podał adres e-mail³⁷) informację o przyznaniu dodatku węglowego³⁸, dokonywano tego jednak z opóźnieniem (wynoszącym od 20 do 58 dni), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w przypadku dwóch spraw, zakończonych wydaniem decyzji (5% zbadanej próby³⁹), rozpatrzenia wniosków dokonano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a., co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- w jednym przypadku⁴⁰, o którym mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym (na dwa takie przypadki w badanej próbie), tj. przyznania dodatku decyzją administracyjną, dodatek ten został wypłacony przed wydaniem stosownej decyzji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, we wszystkich badanych próbach, w przypadku pozostawienia wniosków bez rozpoznania, nie informowano pisemnie o tym fakcie wnioskodawców, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 10-23, 129-139, 210-386)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 70 spraw (104 wnioski) wykazało, że:

1. W czterech przypadkach⁴¹ Wójt nie wydał decyzji rozstrzygającej w sprawie nienależnie pobranego dodatku, o której mowa w art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym, w sytuacji gdy wypłacone dodatki węglowe zostały zwrócone przez wnioskodawców, którzy następnie w związku z ww. zwrotami składali oświadczenia o nienależnie pobranym dodatku.

Jak wyjaśnił Wójt, z uwagi na to, że wnioskujący sami zwrócili dodatki, przy tym składając stosowne oświadczenie, wydanie decyzji w sprawie nienależnie pobranego dodatku uznano za zbędne.

Zdaniem NIK, w przypadku gdy Wójt powziął informację o nienależnie pobranym dodatku, zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy o dodatku węglowym miał obowiązek wydać decyzję w zakresie rozstrzygnięcia o nienależnie pobranym dodatku i fakt zwrotu dodatku przez wnioskodawcę nie zwalniał Wójta z tego obowiązku. NIK zwraca również uwagę, że od kwoty nienależnie pobranych dodatków węglowych, Wójt zobowiązany był naliczać odsetki ustawowe⁴².

(akta kontroli: str. 747-756, 760)

³⁶ Które nie było źródłem wpisany lub zgłoszony do CEEB po raz pierwszy, o którym mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o CEEB.

³⁷ W próbie pozytywnie rozpatrzonych wniosków, adres e-mail podało 12 wnioskodawców, z czego jednemu przyznano dodatek węglowy w drodze decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, stąd obowiązek przesłania informacji dotyczył 11 wnioskodawców.

³⁸ O której mowa w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym.

³⁹ Oraz 50% spośród spraw w próbie, zakończonych wydaniem decyzji (cztery).

⁴⁰ W badanej próbie były dwa takie przypadki.

⁴¹ Były to następujące przypadki: [1] wniosek złożony 19 sierpnia 2022 r., dodatek wypłacony 23 września 2022 r., zwrócony 26 września 2022 r., [2] wniosek złożony 22 sierpnia 2022 r., dodatek wypłacony 23 września 2022 r., zwrócony 29 września 2022 r., [3] wniosek złożony 30 sierpnia 2022 r., dodatek wypłacony 30 września 2022 r., zwrócony 3 października 2022 r. i [4] wniosek złożony 21 października 2022 r., dodatek wypłacony 14 listopada 2022 r., zwrócony 15 listopada 2022 r.

⁴² Na podstawie art. 30 ust. 2b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615, ze zm.) w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym.

2. W czterech przypadkach⁴³ przyznano dodatek węglowy w sytuacji, gdy wskazane we wniosku źródło ogrzewania nie było wpisane lub zgłoszone do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r. i nie było źródłem wpisanym lub zgłoszonym do CEEB po raz pierwszy, o którym mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o CEEB. Skutkowało to naruszeniem art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym⁴⁴ i nienależnym przyznaniem dodatków węglowych w łącznej wysokości 12,0 tys. zł.

Jak wyjaśnił Wójt, wynikało to z przeoczenia w wyniku nadmiaru pracy, w tym ponownej weryfikacji wniosków, dokonywanej na podstawie nowelizacji ustawy. Jednocześnie Wójt wskazał, iż zgodnie z brzmieniem ustawy o dodatku węglowym, obowiązującym od 3 listopada 2022 r., dodatek dla ww. wnioskodawców byłby należny.

NIK wskazuje, że organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Rozstrzygnięcie danej sprawy winno następować na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie jego podjęcia.

(akta kontroli: str. 201-209, 250-259, 276-288, 301-309, 362-368)

3. W jednym przypadku⁴⁵ przyznano dodatek węglowy wnioskodawcy (przed nowelizacją ustawy o dodatku węglowym z 3 listopada 2022 r.), mającemu ten sam adres zamieszkania, co inne gospodarstwo domowe, któremu przyznano wcześniej dodatek, co było niezgodne z art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym i skutkowało nienależnym przyznaniem dodatku węglowego w wysokości 3,0 tys. zł. Stosownie do ww. przepisu, wniosek taki powinien być pozostawiony bez rozpoznania.

Jak wyjaśnił Wójt, było to wynikiem niedopatrzenia podczas weryfikacji wniosku.

(akta kontroli: str. 147, 159-165, 362-368)

4. W dwóch przypadkach⁴⁶ Wójt wydał decyzję w sprawie odmowy przyznania dodatku z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a., tj. odpowiednio po 45 i 120 dniach⁴⁷ od daty złożenia wniosku. Ponadto nie zawiadomiono strony o niezłaatwieniu sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.

Jak wyjaśnił Wójt, niedotrzymanie terminu oraz brak zawiadomienia o niezłaatwieniu sprawy w terminie wynikały z dużego przeciążenia pracowników zajmujących się weryfikacją wniosków, w tym innymi zadaniami nałożonymi na gminy w tym samym czasie, jak wypłata dodatków energetycznych dla gospodarstw domowych i sprzedaż węgla po preferencyjnej cenie. Wójt wyjaśnił także, że w Urzędzie przyjęto interpretację⁴⁸, zgodnie z którą termin na złaatwienie sprawy określa ustawa o dodatku węglowym (art. 2 ust. 11 ww. ustawy, określający termin na wypłatę dodatku), wobec czego do postępowań o udzielenie dodatku węglowego nie ma zastosowania art. 35 § 3 k.p.a.

⁴³ Wnioski o numerach: [1] l.dz. 11377, złożony 22 sierpnia 2022 r., [2] l.dz. 10911, złożony 18 sierpnia 2022 r., [3] l.dz. 11608, złożony 23 sierpnia 2022 r. i [4] l.dz. 15481, złożony 18 października 2022 r.

⁴⁴ Wyżej wymienione wnioski zostały rozpatrzone przed 3 listopada 2022 r., tj. wejściem w życie art. 2 ust. 15g ustawy o dodatku węglowym, zgodnie z którym dodatek węglowy przysługuje także w przypadku, gdy główne źródło ogrzewania, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ww. ustawy nie zostało zgłoszone lub wpisane do CEEB, a przeprowadzony wywiad środowiskowy potwierdzi korzystanie przez wnioskodawcę z takiego źródła ogrzewania.

⁴⁵ Dotyczyło to wniosku l. dz. 13577, złożonego 15 września 2022 r. Był to trzeci wniosek złożony dla gospodarstwa domowego mającego ten sam adres zamieszkania – poprzednio złożono wnioski: [1] l. dz. 11596, złożony 23 sierpnia 2022 r. i rozpatrzony pozytywnie, i [2] l. dz. 11598, złożony 23 sierpnia 2022 r. i pozostawiony bez rozpoznania.

⁴⁶ Dotyczyło to decyzji: [1] nr RGK.042.13.2022.DW/O-D z 13 października 2022 r. i [2] nr RGK.042.35-3.2022.DW z dnia 17 stycznia 2023 r.

⁴⁷ Do wyliczenia terminu nie wliczono okresów przysługujących stronie na wypowiedzenie się w sprawie zebranych dowodów (art. 35 § 5 k.p.a.).

⁴⁸ Powołując się na treść „Poradnika dla samorządów dotyczącego wypłaty dodatku węglowego”, przygotowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska i dostępnego na stronie internetowej tego Ministerstwa pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow-dotyczacy-wypłaty-dodatku-węglowego> (dostęp: dnia 20 lutego 2023 r.).

NIK wskazuje, że art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym reguluje termin wypłaty dodatku węglowego, natomiast zgodnie z art. 3 ust. 3 tej ustawy w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy k.p.a., co oznacza, że do terminu załatwienia sprawy stosuje się art. 35-36 k.p.a.

(akta kontroli: str. 335-355, 362-369)

5. W jednym przypadku, o którym mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, tj. przyznania dodatku decyzją administracyjną, dodatek ten został wypłacony przed wydaniem i doręczeniem stosownej decyzji⁴⁹.

Jak wyjaśnił Wójt, wypłaty dokonano kierując się dobrem mieszkańca, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego⁵⁰, który potwierdził, iż dodatek jest należny wnioskodawcy, a dopiero w ślad za tym została wydana decyzja administracyjna.

NIK zwraca uwagę, że wypłata dodatku węglowego w sytuacji, gdy wymagała wydania decyzji, stanowiła naruszenie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym, gdyż Wójt nie miał podstawy do wypłaty dodatku bez wcześniejszego jego przyznania decyzją administracyjną.

(akta kontroli: str. 310-319, 362-368, 700)

6. Informacja o przyznaniu dodatku węglowego, o której mowa w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym, wysyłana była (11 wnioskodawcom, którzy podali adres e-mail) z opóźnieniem, już po wypłacie dodatku⁵¹, w tym w trzech przypadkach została wysłana na niepoprawny adres, co skutkowało niezrealizowaniem przez Wójta obowiązku wysłania ww. informacji. We wszystkich zbadanych przypadkach ww. informacja została przesłana po upływie 30-dniowego terminu od daty złożenia wniosku, który wynikał z art. 35 § 3 k.p.a. od daty złożenia wniosku. Ponadto nie zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie, co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.

Wójt w swoich wyjaśnieniach wskazał, że ustawa o dodatku węglowym nie określała terminu, w jakim przedmiotowa informacja powinna zostać wysłana, a opóźnienie wynikało ze znacznego obciążenia pracowników dodatkowymi zadaniami. W kwestii niepoprawnych adresów, Wójt wskazał, że adresy e-mail, wpisywane przez wnioskodawców, były niekiedy nieczytelne, a pracownik je wprowadzający był przekonany o ich poprawności.

NIK podkreśla, że załatwienie sprawy w przedmiocie przyznania dodatku węglowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki w terminie nie późniejszym niż w ciągu miesiąca od daty wszczęcia postępowania (wpływu wniosku), z wyjątkiem spraw szczególnie skomplikowanych, których termin zakończenia określony został na dwa miesiące od daty wszczęcia (wcześniej wypłacone dodatki świadczą o tym, że w badanych sprawach nie zachodziła ta przesłanka). Zaznacza również, że terminy wynikające z k.p.a. dotyczą załatwienia sprawy rozumianej jako merytoryczne rozstrzygnięcie organu w zakresie przyznania dodatku węglowego, czego wyrazem jest wystawienie informacji o przyznaniu dodatku węglowego, a nie sama wypłata świadczenia, które stanowi czynność techniczną następującą po merytorycznym rozstrzygnięciu.

(akta kontroli: str. 129-139, 210-249, 356-366)

⁴⁹ Dotyczy wniosku I. dz. 16813, złożonego 15 listopada 2022 r. Decyzja nr RGK.042.39.2022.DW/WŚ została wydana 5 grudnia 2022 r. i doręczona 12 grudnia 2022 r., natomiast dodatek węglowy został wypłacony wnioskodawcy 21 listopada 2022 r.

⁵⁰ W celu zweryfikowania zamieszkiwania przez wnioskodawcę w odrębnym lokalu.

⁵¹ W badanej próbie informację wysyłano: [1] 13 października 2022 r. - dotyczy wniosków, dla których wypłacono dodatek węglowy w dniach 22 września 2022 r. (jeden wniosek), 23 września 2022 r. (dwa wnioski), 26 września 2022 r. (dwa wnioski) i 27 września 2022 r. (dwa wnioski) oraz [2] 14 listopada 2022 r. - dotyczy wniosku, dla którego wypłacono dodatek węglowy 23 września 2022 r.

7. W przypadkach pozostawienia wniosków bez rozpoznania⁵², nie informowano pisemnie o tym fakcie wnioskodawców. Strony nie miały więc wiedzy czy i jak został rozpatrzony ich wniosek.

Jak wyjaśnił Wójt, po konsultacji z radcą prawnym ustalono, że wniosek pozostawiony bez rozpoznania nie wymagał jakiejkolwiek dodatkowej czynności ze strony Urzędu. Wnioskodawcy natomiast niejednokrotnie dowiadawali się o statusie wniosku osobiście lub telefonicznie.

NIK wskazuje, że od organu administracji publicznej należy oczekiwać, stosownie do zasad pisemności (art. 14 k.p.a.), praworządności (art. 7 k.p.a.) oraz czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), a także, że zawiadomi stronę o fakcie pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Zawiadomienie takie otwierałoby ponadto stronie prawo do ewentualnego zakwestionowania braku podjęcia działań przez organ w tym zakresie⁵³.

(akta kontroli: str. 140-148, 362-366)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywie ocenia proces przyznawania dodatku węglowego w Urzędzie. Zapewniono wprowadzić możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego, jednak przeprowadzone na próbach badania wykazały, że wnioski były weryfikowane nierzetelnie, co skutkowało m.in. nienależną wypłatą dodatku w pięciu (na 70 skontrolowanych) przypadkach. Uzasadnieniem do sformułowania powyższej oceny były także liczne nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa, w szczególności: niewydawaniu decyzji w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego w czterech przypadkach zwrotu dodatku przez wnioskodawcę (wszystkie tego rodzaju sprawy), wydaniu dwóch decyzji administracyjnych z naruszeniem terminów określonych w k.p.a., wypłaceniu jednego dodatku węglowego na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym przed wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, przesyłaniu informacji o przyznaniu dodatku węglowego po wypłacie tego świadczenia z naruszeniem terminów wynikających z art. 35 § 3 k.p.a. (wszystkie poddane badaniu 11 przypadków), a także nieinformowania wnioskodawców o pozostawieniu ich wniosku bez rozpoznania.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

2.1. Gmina Mysłakowice⁵⁴ złożyła Wojewodzie dnia 31 sierpnia 2022 r. wniosek o przyznanie środków⁵⁵, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, wskazując przewidywane zapotrzebowanie na środki w wysokości łącznie 9 180,0 tys. zł (w tym 9 000,0 tys. zł na wypłaty dodatku węglowego i 180,0 tys. zł kosztów obsługi zadania⁵⁶). Jak wyjaśnił Wójt, na dzień składania wniosku nie było możliwości dokładnego oszacowania wysokości potrzebnych środków, dlatego podana kwota była kwotą orientacyjną, zakładającą możliwą liczbę wniosków na podstawie liczby zarejestrowanych źródeł ciepła, zasilanych węglem kamiennym. Środki na wypłatę dodatku węglowego przekazywane były Gminie⁵⁷ przez Wojewodę w trzech transzach: [1] dnia 21 września 2022 r. w wysokości 4 103,5 tys. zł, [2] dnia 7 października 2022 r. w wysokości 1 129,1 tys. zł i [3] dnia 21 grudnia 2022 r. w wysokości 333,5 tys. zł. Łącznie przekazano 5 566,1 tys. zł, w tym 5 457,0 tys. zł na wypłatę dodatków węglowych i 109,1 tys. zł na koszty obsługi zadania. Wypłata

⁵² Łącznie 31 takich przypadków w badanej próbie.

⁵³ Np. poprzez wniesienie skargi na bezczynność organu, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.).

⁵⁴ Dalej: Gmina.

⁵⁵ Stosownie do pisma Wojewody z 25 sierpnia 2022 r., nr FB-BP.3111.239.2022, skierowanego do gmin województwa dolnośląskiego i na wzorze zgodnym z załącznikiem do tego pisma.

⁵⁶ W wysokości 2% łącznej kwoty dodatków węglowych wypłaconych w gminie, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym.

⁵⁷ Na rachunek bankowy Gminy wyodrębniony do obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

kolejnych transz następowała na podstawie składanych Wojewodzie w formie elektronicznej, w systemie Centralna Aplikacja Statystyczna⁵⁸ jednorazowych sprawozdań wraz z zapotrzebowaniem na środki⁵⁹ (w terminach określonych przez Wojewodę, na wzorach udostępnionych w CAS). Ostatnie zapotrzebowanie na środki zostało złożone 14 grudnia 2022 r., tj. w terminie zgodnym z określonym w art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym na dokonanie korekty wniosku o przyznanie środków⁶⁰.

(akta kontroli: str. 389-408, 411-431, 436-437, 730-733)

2.2. Na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego wydatkowano w 2022 r. całość przekazanych przez Wojewodę środków, tj. 5 566,1 tys. zł, w tym 5 457,0 tys. zł na wypłatę dodatków węglowych i 109,1 tys. zł na koszty obsługi zadania. W 2023 r. nie wydatkowano żadnych środków z tego tytułu.

W ramach kosztów obsługi zadania poniesiono wydatki na: [1] świadczenia na rzecz pracowników⁶¹ (wraz z pochodnymi) w wysokości 88,9 tys. zł, [2] sprzęt komputerowy w wysokości 18,4 tys. zł oraz [3] artykuły biurowe w wysokości 1,8 tys. zł.

(akta kontroli: str. 436-439, 737-746)

2.3. Analiza rejestru złożonych wniosków oraz prowadzonej ewidencji księgowej⁶² i dowodów księgowych⁶³ wykazała, iż wszystkie świadczenia z tytułu dodatku węglowego, wynikające z pozytywnie rozpatrzonych wniosków⁶⁴, zostały przez Urząd wypłacone.

(akta kontroli: str. 19, 436-546)

2.4. Badaniem w zakresie terminowości⁶⁵ wypłaty świadczeń objęto próbę 70 wniosków⁶⁶. Co do zasady wypłata dodatku węglowego następowała w terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. W sześciu przypadkach⁶⁷ nie wypłacono dodatku węglowego w terminie wynikającym z art. 2 ust. 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 19 września 2022 r., tj. miesiąca od dnia wpływu wniosku. Dotyczyło to wniosków złożonych przed 20 sierpnia 2022 r., dla których termin wypłaty środków minął przed wejściem w życie nowego brzmienia ww. przepisu, zmieniającego termin na wypłatę dodatku węglowego do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jak wyjaśnił Wójt, było to spowodowane brakiem środków finansowych na wypłatę dodatków⁶⁸.

(akta kontroli: str. 387-388, 547-724, 732)

2.5. Wójt przedstawił Wojewodzie w dniu 16 stycznia 2023 r.⁶⁹ rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, otrzymanych w 2022 r., zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku

⁵⁸ Dalej: CAS.

⁵⁹ Sprawozdania takie składano w dniach: [1] 13 września 2022 r., [2] 4 października 2022 r., [3] 17 października 2022 r., [4] 24 października 2022 r., [5] 3 listopada 2022 r., [6] 21 listopada 2022 r., [7] 14 grudnia 2022 r.

⁶⁰ 15 grudnia 2022 r.

⁶¹ W formie nagrody dla pracowników Urzędu, którzy realizowali zadania związane z obsługą dodatku węglowego na podstawie upoważnień udzielonych przez Wójta, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym.

⁶² Konto 130 dla działu 853, rozdziału 85395, § 311.

⁶³ Listy osób do wypłaty dodatku węglowego.

⁶⁴ Tj. wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz świadczenia wynikającego z decyzji SKO.

⁶⁵ Poprzez porównanie daty wpływu wniosku oraz daty wypłaty dodatku węglowego.

⁶⁶ W tym 30 wniosków z próby pozytywnie rozpatrzonych wniosków, o której mowa w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz wybranych w sposób celowy: [1] 20 wniosków złożonych do Urzędu do 30 października 2022 r. i [2] 20 wniosków, na podstawie których wypłacono dodatek węglowy w II połowie grudnia 2022 r.

⁶⁷ Były to wnioski: [1] l.dz. 10898, złożony 18 sierpnia 2022 r., [2] l.dz. 10838, złożony 18 sierpnia 2022 r., [3] l.dz. 10911, złożony 18 sierpnia 2022 r., [4] l.dz. 10984, złożony 19 sierpnia 2022 r., [5] l.dz. 11122, złożony 19 sierpnia 2022 r. i [6] l.dz. 11177, złożony 19 sierpnia 2022 r.

⁶⁸ Pierwsza transza środków została przekazana Gminie przez Wojewodę 21 września 2022 r.

⁶⁹ Dzień 15 stycznia 2022 r. (termin przekazania rozliczenia, określony w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym) był dniem wolnym od pracy.

węglowym. Dane wykazane w ww. sprawozdaniu były zgodne z prowadzonym przez Urząd rejestrem wniosków oraz ewidencją księgową.

W 2023 r. nie otrzymywano natomiast od Wojewody środków na wypłaty dodatku węglowego (dnia 23 lutego 2023 r. przesłano „zerowe” rozliczenie).

(akta kontroli: str. 19, 432-546, 772-774)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia proces wypłaty dodatku węglowego przez Urząd.

Urząd wypłacił wszystkie należne świadczenia z tytułu dodatku węglowego, a wypłaty te realizowane były z zachowaniem terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Ponadto należycie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wydanie decyzji administracyjnych w sprawie nienależnie pobranych dodatków węglowych w zakresie czterech dodatków zwróconych przez wnioskodawców.
2. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania świadczeń w pięciu przypadkach nienależnie pobranych dodatków węglowych.
3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków opóźnień w wydawaniu decyzji administracyjnych, a w razie wystąpienia opóźnienia – zawiadamianie o tym stron, zgodnie z art. 36 k.p.a.
4. Dokonywanie wypłaty świadczeń na podstawie przyznającej je ostatecznej decyzji administracyjnej.
5. Pisemne informowanie strony w przypadku pozostawiania wniosku bez rozpatrzenia lub bez rozpoznania.

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 we Wrocławiu. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Wrocław, 9 marca 2023 r.

Kontroler
Piotr Kociołek
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis