



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.001.01.2023

Ewelina Niwald - Brzuśnian
Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej
w Międzyrzeczu
ul. Wojska Polskiego 13 B

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzyrzeczu, ul. Wojska Polskiego 13B, 66-300 Międzyrzecz (dalej <i>OPS</i> lub <i>Ośrodek</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewelina Niwald – Brzuśnian - Dyrektor OPS w Międzyrzeczu od 15 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 3)
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 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem zadań dotyczących wypłaty dodatku węglowego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Krzysztof Hofman, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/10/2023 z 9 stycznia 2023 r. 2. Cezary Romanczenko, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/15/2023 z 8 lutego 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Proces przyznawania przez OPS dodatków węglowych rozpoczął się faktycznie dopiero pod koniec września 2022 roku, tj. po upływie ponad miesiąca od wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym³ oraz przekazania zadania do OPS. Pierwsze dodatki węglowe przyznano w dniu 26 września 2022 r. Wynikało to z przyczyn organizacyjnych i kadrowych.

W toku postępowania w sprawie dodatku węglowego jednostka nie zawsze działała z należytą starannością. Zastrzeżenia NIK dotyczą zbyt długiego rozpatrywania wniosków (95%) oraz braku przesyłania przez OPS informacji o przyznaniu dodatku węglowego na wskazane przez wnioskodawców adresy poczty elektronicznej (100%). Ponadto, w trzech przypadkach działania związane z rozpatrywaniem przez OPS wniosków nie były zgodne z obowiązującymi na dzień rozstrzygania wniosków przepisami prawa. Natomiast OPS rzetelnie prowadził weryfikację podmiotową i przedmiotową w celu ustalenia prawa do otrzymania dodatków przez wnioskodawców występujących o ich przyznanie. Wszystkie wnioski wymagające weryfikacji zbadano pod kątem osób uprawnionych oraz złożenia deklaracji do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (dalej *CEEB*) i danych w niej zawartych.

W zakresie wypłat dodatków węglowych w znacznej części (76% badanych przypadków) nie następowały one w ustawowym terminie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku, na co wpływ miał m.in. wydłużony proces rozpatrywania wniosków i prowadzonej weryfikacji (66%) oraz niezależny od OPS sposób przekazywania środków na zadanie przez Wojewodę Lubuskiego, polegający na dopuszczeniu możliwości wydatkowania środków w następnym roku, na dwa dni przed końcem roku budżetowego, bez uwzględnienia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę, a także przekazanie środków pod koniec stycznia 2023 r. (10%).

Sprawozdania z rozliczenia realizacji wypłat dodatku węglowego złożono do wojewody terminowo, jednak sprawozdanie za 2022 rok nie było w pełni rzetelne.

W ocenie NIK problemy kadrowe i organizacyjne OPS związane z realizacją badanego obszaru oraz zmienność regulacji ustawowych miały istotny wpływ na sposób realizacji zadań przez kontrolowaną jednostkę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

1.1 Sprawy dotyczące wypłaty dodatku węglowego w Gminie Międzyrzecz były prowadzone w OPS. W Ośrodku zapewniono możliwość składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego w siedzibie jednostki oraz za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (m.in. za pośrednictwem profilu zaufanego ePUAP). Informacja w tym zakresie oraz wzór wniosku do pobrania zostały zamieszczone na stronie internetowej OPS w dniu 18 sierpnia 2022 roku.

Do prowadzenia ww. postępowań Burmistrz Międzyrzecza upoważnił w dniu 17 sierpnia 2022 roku Dyrektora OPS, a w dniu 26 września 2022 r. także siedmiu pracowników (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym).

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

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 141.

⁴ 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.

Rozpoczęcie procesu rozpatrywania wniosków składanych do OPS od 17 sierpnia 2022 r. nastąpiło z ponad miesięcznym opóźnieniem – pierwsze rozstrzygnięcia w sprawie przyznania dodatku węglowego zapadły 26 września 2022 r. (opis poniżej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 1).

Dostosowanie systemu informatycznego OPS nastąpiło w formie rozszerzenia funkcjonalności dotychczas stosowanego oprogramowania od 15 września 2022 r.⁵.

(akta kontroli str. 159-160, 177, 211-222, 276-292)

1.2. Do dnia 30 listopada 2022 r. do OPS złożono łącznie 2.256 wniosków, natomiast po tej dacie złożono dwa wnioski (jeden w grudniu 2022 r. i jeden w lutym 2023 r.)⁶.

(akta kontroli str. 4-6)

1.3. Do końca stycznia 2023 r. rozpatrzono 2.209 wniosków⁷, tj.:

- 2.133 wniosków w 2022 r., w tym 341 wniosków negatywnie (odmownie),
- 76 wniosków w 2023 r., w tym 20 - negatywnie.

W lutym 2023 r. rozpatrzono kolejne 13 wniosków, w tym pięć - negatywnie.

(akta kontroli str. 4-6)

1.4. Według stanu na 31 stycznia 2023 r. 34 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na wymóg ustawy, a 14 wniosków pozostawało nierozpatrzonych z innych przyczyn (wynikało to z prowadzonego procesu weryfikacji ww. wniosków, dla których konieczne było przeprowadzenie wywiadów środowiskowych)⁸. Ww. wnioski zostały załatwione w lutym 2023 r., z tego osiem wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, a pięć negatywnie. Jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 4-6)

W badanym okresie Dyrektor OPS wydał 92 decyzje o przyznaniu dodatku węglowego na podstawie art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym (tj. po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego potwierdzającego prowadzenie odrębnych gospodarstw pod adresem niewyodrębnionym), natomiast nie wydał ani jednej decyzji z urzędu w sprawie przyznania dodatku węglowego (art. 2 ust. 15f ustawy), ani też nie wydał żadnej decyzji o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 44-48)

1.5 Ustawa o dodatku węglowym weszła w życie 12 sierpnia 2022 r. i była trzykrotnie nowelizowana, tj.:

- ustawą z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁹, która weszła w życie 20 września 2022 r., regulując m.in. sprawy wskazujące na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania, wprowadzając zasadę pierwszeństwa wniosku

⁵ TOP-TEAM TT, z którego OPS korzystał wcześniej (Rozszerzenie DODATEK WĘGLOWY, Moduł TT -ŚWIADCZENIA RODZINNE), na dostosowanie systemu informatycznego na potrzeby wypłat dodatku węglowego OPS poniósł nakłady w wysokości 1,2 tys. zł w 2022 r. i 1,2 tys. zł w 2023 r.

⁶ Oba zostały pozostawione bez rozpatrzenia.

⁷ Datą rozpatrzenia wniosku jest:

a) data wydania decyzji administracyjnej – tj. decyzji odmownej lub decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym; z tym, że należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 110 § 1 KPA organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej;

b) data informacji o przyznaniu dodatku węglowego (informacji, o której mowa w art. 2 pkt 17 ustawy o dodatku węglowym).

⁸ W dwóch przypadkach wnioskodawcy przebywali za granicą i nie podejmowali korespondencji od OPS.

⁹ Dz.U. poz.1967, dalej nowelizacja z 15 września 2022 r.

- i pozostawienia kolejnego bez rozpoznania, a także normując przeprowadzenie wywiadu środowiskowego dotyczącego składu gospodarstwa domowego;
- ustawą z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych¹⁰, która weszła w życie 3 listopada 2022 r., uzupełniając ustawę o kwestie m.in. postępowania w sytuacji braku możliwości ustalenia odrębnego adresu, a także wywiadów środowiskowych dotyczących: odrębności lokalu, źródła ogrzewania niezgłoszonego lub niewpisanego do centralnej ewidencji emisyjności budynków (dalej CEEB);
 - ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu¹¹, która weszła w życie 21 grudnia 2022 r., znosząca m.in. obowiązek wypłaty dodatku węglowego do 30 grudnia 2022 r. dla wniosków złożonych po dniu 30 października 2022 r. - dodatek wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku.

Nowelizacja z 15 września 2022 r. i nowelizacja z 27 października 2022 r. przewidywały, że do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (odpowiednio art. 52 i art. 31 ww. ustaw).

(akta kontroli str. 44-48)

Rozpoczęcie procesu rozpatrywania wniosków przez OPS, składanych od 17 sierpnia 2022 r.¹² nastąpiło z opóźnieniem. Pierwsze rozstrzygnięcie przyznające dodatek węglowy zostało podjęte w dniu 26 września 2022 r., natomiast rozpoczęcia realizacji wywiadów środowiskowych przez pracowników OPS (wprowadzonych nowelizacją z 27 października 2022 r.) nastąpiło dopiero od 6 grudnia 2022 r. – szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

W zakresie czynników, które utrudniały pracownikom OPS terminowe i w pełni rzetelne rozpatrywanie wniosków o przyznanie dodatku węglowego Dyrektor OPS wskazała: *Przede wszystkim utrudnieniem był fakt, iż ustawa o dodatku węglowym podlegała ciągłym zmianom w trakcie realizacji zadania. Zmiany te miały znaczący wpływ na ustalenie prawa do przyznania dodatku węglowego. Ponadto brak było jednoznacznego stanowiska w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie przyznania dodatku. Na szkoleniach wskazywano, że należało stosować postępowanie uproszczone, co było niejasnym wskazaniem. Przyjęliśmy tryb realizacji zgodnie z regułami KPA, gdzie wypłatę świadczenia traktowano jako czynność techniczną. Postępowania poza Informacjami o przyznaniu dodatku były rozstrzygane postanowieniami i decyzjami. Ponadto utrudnieniem był brak delegacji dla OPS do weryfikacji danych z bazy CEEB. W związku z tym Urząd Miejski z uwagi na szeroki zakres danych zawartych w bazie CEEB nie udostępnił nam tej bazy, w związku z czym zmuszeni byliśmy do występowania o przeprowadzenie takiej weryfikacji przez pracownika Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu. Stan ten wydłużał zatem proces weryfikacji danych z bazy CEEB. Krótkoterminowy charakter świadczenia uniemożliwił zorganizowanie nowych dedykowanych stanowisk pracy a powierzenie nowych zadań dotychczasowym pracownikom OPS miało wpływ na realizację pozostałych zadań OPS. Środki na wypłatę dodatków węglowych przekazywane były do OPS transzami. Pierwsza transza została przekazana po upływie 30 dni od rozpoczęcia procesu przyjmowania wniosków, co już naruszało terminy wskazane w ustawie. Nieznana była na początku skala ilości wniosków, jakimi*

¹⁰ Dz.U. poz. 2236, dalej nowelizacja z 27 października 2022 r.

¹¹ Dz.U. poz. 2687, dalej nowelizacja z 15 grudnia 2022 r.

¹² Wzór wniosku określa rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego, które weszło w życie w dniu 17 sierpnia 2022 r.

należało się zająć, okres realizacji zadania był relatywnie krótki i zabrakło nam czasu na przygotowanie stanowisk i pracowników z wyprzedzeniem. Wszystkie działania podjęto już w trakcie realizacji zadania. Dopiero 30 grudnia 2022 r. otrzymaliśmy informację, że przekazane wcześniej środki finansowe mogą pozostać do realizacji do 18 stycznia 2023 roku. Pismo to trafiło do OPS po dokonaniu zwrotu środków do LUW, co skutkowało wydłużeniem procesu wypłaty dodatków w styczniu i lutym 2023 r. gdyż wymagałoawnioskowania o przyznanie środków i wprowadzenia ich do budżetu uchwałą Rady Miejskiej w Międzyrzeczu.

(akta kontroli str. 227)

Proces weryfikacji w zakresie zgłoszenia głównego źródła ogrzewania, stosowanego paliwa do ogrzewania oraz terminu złożenia deklaracji wykazanego w CEEB odbywał się poprzez zapytania kierowane do pracownika Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu¹³, co wpływało na terminowość rozpatrywania spraw. Proces rozpoczęcia weryfikacji wniosków rozpoczął się jednak dopiero po uzyskaniu przez siedmiu pracowników OPS stosownych upoważnień (26 września 2022 r.). Powyższe oznaczało opóźnienie procesu rozpoczęcia rozpatrywania wniosków, które przez około miesiąc nie mogły być procedowane i weryfikowane przez pracowników OPS.

(akta kontroli str. 44-48, 198)

Szczegółowa analiza 30 spraw z doboru celowego¹⁴ wykazała m.in., że:

- wszystkie 10 spraw dotyczących złożenia więcej niż jednego wniosku dla tego samego gospodarstwa domowego – zostało prawidłowo rozstrzygniętych, tj. dodatek przyznawano wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy a późniejsze wnioski pozostawiano bez rozpatrzenia lub umarzano postępowania w przypadkach w których Wnioskodawcy wycofali wniosek przed jego rozpatrzeniem);
- w 10 sprawach w przypadkach złożenia wniosku o dodatek węglowy dla więcej niż jednego gospodarstwa z tego samego adresu – dodatek wypłacano osobie, która złożyła wniosek jako pierwsza a pozostałe wnioski pozostawiano bez rozpatrzenia (art. 2 ust. 3b ustawy) bądź przyznano dodatek w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy;
- w dwóch sprawach dotyczących wniosków złożonych dla więcej niż jednego gospodarstwa z tego samego adresu OPS błędnie sporządził Informacje o przyznaniu dodatku w odniesieniu do drugiego późniejszego wniosku z tego samego adresu – zamiast w jednym przypadku pozostawić wniosek bez rozpatrzenia, a w drugim przypadku wydać decyzję o przyznaniu dodatku – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 2 i 3;
- w 28 sprawach dodatki przyznano osobom w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi wpisanymi lub zgłoszonymi do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r., natomiast w dwóch sprawach wyniki weryfikacji danych z CEEB były negatywne – co skutkowało decyzjami o odmowie przyznania dodatku lub decyzjami o umorzeniu

¹³ Urząd Miejski w Międzyrzeczu nie udostępnił OPS bazy CEEB.

¹⁴ Próba objęto 10 spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, 12 spraw wskazujących na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania, 2 spraw w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB oraz 6 spraw, w których wystąpiły przede wszystkim wątpliwości do danych zawartych w bazie CEEB, w tym, 5 spraw w których deklaracja CEEB została złożona po 11.08.2022r. oraz 1 sprawa w której deklaracja CEEB nie zawierała wskazania paliwa do ogrzewania mieszkania.

postępowania (w przypadku wniosków które przed wydaniem rozstrzygnięcia zostały wycofane przez Wnioskodawców);

- w dwóch sprawach, w których według bazy CEEB wnioskodawcy nie złożyli deklaracji o głównym źródle ogrzewania oraz stosowanym paliwie do ogrzewania mieszkania, OPS przyznał dodatki węglowe w drodze decyzji po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego;
- w pięciu sprawach, w których stwierdzono złożenie (lub modyfikację) deklaracji CEEB po 11 sierpnia 2022 r. OPS przeprowadzał wywiady środowiskowe, po których przyznawano dodatki węglowe w drodze decyzji;
- w jednej sprawie, w której w złożonej deklaracji do CEEB nie podano rodzaju paliwa stosowanego do ogrzewania mieszkania wskazanego we wniosku – OPS przyznał dodatek w drodze decyzji po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli str. 200-206)

Ponadto szczegółowe badanie losowo dobranej próby 30 spraw zakończonych wypłatą dodatku węglowego – pod kątem prawidłowości rozpatrywania wniosków – wykazało, że:

- wszystkie wnioski wpłynęły do OPS w terminie¹⁵ określonym w art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku węglowym i były zgodne ze wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego;
- w trzech przypadkach wnioski złożono za pośrednictwem *elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)*, a w 27 przypadkach drogą nadania w placówce pocztowej lub poprzez złożenie wniosku w siedzibie OPS lub Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu¹⁶;
- wszystkie wnioski zweryfikowano pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB¹⁷, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym;
- wszystkie objęte badaniem sprawy zostały załatwione z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 §1-3 KPA¹⁸. We wszystkich przypadkach przekroczenia miesięcznego terminu rozpatrzenia sprawy OPS informował wnioskodawców o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i wyznaczał nowy termin rozpatrzenia wniosku;
- w 11 przypadkach wnioski rozpatrzono w sposób powodujący wypłatę dodatku węglowego w terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym¹⁹, a w 19 przypadkach OPS uchybił temu terminowi – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości dla obszaru drugiego²⁰;
- w 15 przypadkach OPS nie przesłał wnioskodawcom informacji o przyznaniu dodatku węglowego na wskazane przez nich we wnioskach adresy poczty

¹⁵ To jest do dnia 30 listopada 2022 r.

¹⁶ Wnioski były następnie przekazywane do rozpatrzenia według właściwości do OPS.

¹⁷ W 16 przypadkach deklaracje CEEB złożono w siedzibie Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu, a w 14 przypadkach za pośrednictwem aplikacji ZONE, poprzez zalogowanie się na stronie internetowej o adresie: <https://ceeb.gov.pl/>. W 22 przypadkach deklaracje złożyli wnioskodawcy, a w ośmiu przypadkach zarządcy nieruchomości.

¹⁸ Sprawy nie miały skomplikowanego charakteru i należało je rozpatrzyć bez zbędnej zwłoki, a biorąc czynności wyjaśniające zgodność danych z CEEB rozpatrzenie tych spraw winno nastąpić w ciągu miesiąca od daty złożenia wniosku.

¹⁹ Dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę.

²⁰ Opóźnienia w wypłacie dodatku węglowego wyniosły od 1 dnia do 34 dni, a średni czas opóźnienia wyniósł 15 dni.

elektronicznej, do czego zobowiązywał w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 4.

(akta kontroli str. 230-261)

Badanie 10 losowo wybranych wniosków, w których wydano decyzję odmowną lub pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia z uwagi na taki wymóg ustawy wykazało, że:

- wszystkie wnioski złożono w terminie²¹ określonym w art. 2 ust. 9 ustawy o dodatku węglowym i były one zgodne ze wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego;
- w dwóch przypadkach wnioski złożono za pośrednictwem *elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)*, a w 8 przypadkach poprzez złożenie dokumentów w siedzibie OPS;
- sześć wniosków zawierało komplet wymaganych danych, natomiast cztery nie zawierały wszystkich wymaganych informacji²², jednak OPS nie wystąpił do wnioskodawców o uzupełnienie tych braków z uwagi na fakt, iż brakujące dane były zawarte w innych wnioskach złożonych przez tych samych wnioskodawców;
- w ośmiu przypadkach OPS dokonał weryfikacji pod kątem wpisania głównego źródła ciepła do CEEB, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 15 ustawy o dodatku węglowym, natomiast w dwóch przypadkach odstąpiono od takiej weryfikacji w związku z ustaleniem, iż wnioski należy pozostawić bez rozpatrzenia, gdyż wnioskodawcy złożyli już wcześniejsze wnioski na ten sam adres (rozpatrzone pozytywnie);
- w dwóch przypadkach rozpatrzenie wniosku nastąpiło w terminie określonym w art. 35 § 1 -3 KPA, a w ośmiu sprawach przekroczone termin rozpatrzenia sprawy określony w art. 35 § 1-3 KPA, a przekroczenia wyniosły od 26 do 92 dni²³ – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 5;
- w jednym przypadku rozstrzygnięcie merytoryczne było sprzeczne z zebrany w sprawie materiałem dowodowym i wydano wadliwą decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego, zamiast decyzji o umorzeniu postępowania wobec pozytywnego rozpatrzenia innego wniosku tego samego wnioskodawcy – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 6;
- we wszystkich przypadkach przekroczenia miesięcznego terminu rozpatrzenia sprawy OPS informował wnioskodawców o przyczynach niezakończania sprawy w terminie i wyznaczał nowy termin rozpatrzenia wniosku;
- przed wydaniem decyzji odmownej wyznaczano termin na zapoznanie się z materiałem dowodowym.

(akta kontroli str. 230-232, 263-271)

²¹ To jest do dnia 30 listopada 2022 r.

²² W dwóch przypadkach nie wpisano danych osób wchodzących w skład 1-osobowego gospodarstwa domowego, w jednym przypadku nie zaznaczono pola czy wnioskodawca prowadzi jednoosobowe czy wieloosobowe gospodarstwo domowe a w jednym przypadku we wniosku nie wpisano nr PESEL osoby prowadzącej jednoosobowe gospodarstwo.

²³ Sprawy nie miały szczególnie skomplikowanego charakteru, wobec czego należało je rozpatrzyć w terminie miesiąca od daty złożenia wniosku.

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Rozpoczęcie procesu rozpatrywania wniosków przez OPS, składanych od 17 sierpnia 2022 r. nastąpiło z ponad miesięcznym opóźnieniem - pierwsze rozstrzygnięcia przyznające dodatek węglowy zostały podjęte w dniu 26 września 2022 r. Z kolei rozpoczęcie realizacji wywiadów środowiskowych przez pracowników OPS nastąpiło dopiero od 6 grudnia 2022 r., podczas gdy przepisy w tym zakresie zostały wprowadzone od 3 listopada 2022 r. nowelizacją z 27 października 2022 r. W początkowym okresie podjęto jedynie czynności przygotowawcze do realizacji zadania, tj. 17 sierpnia 2022 r. przygotowano zmiany w jednolitym wykazie akt OPS, 23 sierpnia 2022 r. sporządzono i przekazano do LUW wnioski o przyznanie środków w wysokości 12.240 tys. zł na wypłatę dodatków węglowych, w tym na wrzesień 2022 r. zaplanowano wypłatę 1.500 świadczeń (4.590 tys. zł z kosztami obsługi), kwotę 4.590 tys. zł wprowadzono do planu wydatków w dniu 20 września 2022 r. OPS otrzymał środki na realizację wypłat 900 dodatków węglowych w kwocie 2.754 tys. zł w dniu 26 września 2022 r., wynikające z przekazanego do LUW przez OPS *Wniosku dodatek węglowy – weryfikacja wrzesień 2022 z 12.09.2022 r.*, gdzie wykazano 900 faktycznie zweryfikowanych dodatków węglowych przewidzianych do wypłaty w miesiącu wrześniu. Do końca września 2022 r. wpłynęło 1.820 wniosków, a rozpatrzono 56 wniosków, w tym sześć negatywnie. Z powyższych danych wynika, że w początkowym okresie OPS realizował zadanie opieszale, a w przekazywanych do LUW danych – przeszacował koszty realizacji zadania, zwłaszcza dotyczące wypłat we wrześniu 2022 r.²⁴.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *Zadanie zostało przekazane OPS 17 sierpnia 2022 roku. Pismo Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu w tej sprawie wpłynęło do OPS 18 sierpnia 2022 roku. Od tej daty rozpoczęto przygotowania do przydzielenia stanowisk i pracowników do realizacji tego zadania. Podjęto działania związane z wprowadzeniem do klasyfikacji budżetu Urzędu Miejskiego i OPS zadania (co nastąpiło we wrześniu 2022r.), dostosowano politykę rachunkowości, wygenerowano subkonto na potrzeby realizacji tego zadania. Następnie oddelegowano pracowników do przyjmowania wniosków (2 osoby przyjmowały wnioski, a jedna rejestrowała książce rejestrowej). Zamówiono druki wniosków do wydania dla mieszkańców (upowszechniono na stronie Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu i OPS informację na temat sposobu i miejsca składania wniosków oraz zamówiono nową zakładkę do systemu na potrzeby obsługi świadczenia dodatku węglowego). Wytypowano grupę pracowników posiadających doświadczenie w pracy na systemie, jednocześnie zajmujących się prowadzeniem postępowań w sprawie przyznania świadczeń przez OPS w Międzyrzeczu. W międzyczasie pracowano nad opracowaniem i przydzieleniem nowych obowiązków do zakresu obowiązków pracowniczych. Pracownicy w tym okresie (od 17 sierpnia do 22 września 2022 roku) byli na zwolnieniach chorobowych i urlopach. Wniosek o udzielenie upoważnień złożono do Urzędu Miejskiego w Międzyrzeczu 22 września 2022 r. Wyznaczonych pracowników skierowano na trzy szkolenia merytoryczne z zakresu dodatku węglowego. Wyznaczono także koordynatora, tj. osobę która potrafiła biegle obsługiwać system i miała największe doświadczenie w prowadzeniu postępowań administracyjnych związanych z przyznawaniem świadczeń. Kolejnym aspektem jest fakt, że nie było możliwości w tak krótkim czasie zorganizować odrębnego stanowiska pracy i przeprowadzić konkursu na stanowisko urzędnicze. Osoby wyznaczone do*

²⁴ 12 września, 2022 r. wykazano zapotrzebowanie na 900 przyznanych dodatków węglowych o łącznej wartości 2.700 tys. zł oraz koszty obsługi o wartości 54 tys. zł, podczas gdy faktycznie we wrześniu przyznano 50 dodatków o łącznej wartości 150 tys. zł, tak więc należne koszty obsługi wyniosły 3 tys. zł. Zawyżenie kwoty zapotrzebowania na dodatki węglowe wyniosło zatem 2.250 tys. zł a kosztów obsługi 51 tys. zł.

realizacji tego zadania byli to stali pracownicy OPS w Międzyrzeczu, a powierzone im czynności stanowiły ich dodatkowe zadanie.

W zakresie rozpoczęcia realizacji wywiadów środowiskowych przez pracowników OPS dopiero od 6 grudnia 2022 r. (po uzyskaniu stosownych upoważnień). Dyrektor OPS wyjaśniła, że: złożenie wniosku o udzielenie stosownych upoważnień nastąpiło w dniu 24 listopada 2022 r. Od dnia 3 listopada 2022 roku do dnia złożenia wniosku nastąpiło wyznaczenie i przygotowanie pracowników merytorycznych do realizacji wywiadów środowiskowych w rozumieniu ustawy o dodatku węglowym, które miały zupełnie inny charakter niż wywiady środowiskowe w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. Jednocześnie przy wyznaczaniu pracowników wzięto pod uwagę inne aspekty zatrudnienia takie jak posiadanie przeszkolenia w zakresie BHP do pracy w terenie, ubezpieczenie do pracy w terenie, zaświadczenie o lekarza medycyny pracy uprawniające do pracy w terenie, przeszkolenie. Konieczne było również ustalenie z tymi pracownikami warunków realizacji tego zadania. Z uwagi na analizę liczby wywiadów do realizacji oraz uregulowania wewnętrzne w regulaminie pracy, zdecydowano się na formę umowy zlecenia. Dodatkowym aspektem był także czas pracy - okres listopada i grudnia jest okresem wzmożonych działań w zakresie ustawy o pomocy społecznej i dużego obłożenia pracą socjalną w terenie. Zatem umowa zlecenia była konieczna z uwagi na fakt, iż dodatkowe wywiady musiały być realizowane poza godzinami pracy OPS. Było to podyktowane także tym, że Wnioskodawcy dostępni byli w godzinach popołudniowych, tj. po godzinach pracy OPS. Przed uzyskaniem upoważnień, które otrzymaliśmy w grudniu 2022 roku nie było możliwe wysłanie pracowników w teren.

(akta kontroli str. 225-226)

NIK zauważa, że powoływane przez Dyrektora OPS czynności nie zwalniały OPS od podjęcia niezwłocznie po przekazaniu zadania przez Gminę działań niezbędnych do zapewnienia terminowej i rzetelnej realizacji ww. zadania.

2. Wniosek złożony 29 sierpnia 2022 r. zarejestrowany pod nr 980 został rozstrzygnięty 28 października 2022 r. poprzez sporządzenie - na podstawie art.2 ust. 1, 2, 8 i 9 oraz ust.17 ustawy o dodatku węglowym - informacji o przyznaniu dodatku węglowego, podczas gdy w tym samym dniu rozstrzygnięto informacją o przyznaniu dodatku wcześniejszy wniosek na ten sam adres (wniosek zarejestrowany pod nr 900 z 28.08.2022 r.). Zgodnie z obowiązującym na dzień 28 października 2022 r. brzmieniem ustawy – art.2 ust.3b, przyznanie dodatku na wcześniej złożony wniosek o nr 900 na ten sam adres, winno skutkować pozostawieniem późniejszego wniosku bez rozpatrzenia²⁵.

(akta kontroli str. 44-48, 205,223)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *Pracownik rozpatrujący tę sprawę sporządził 28.10.2022 r. notatkę, z której wynika, że OPS posiadał informację, że pod tym samym adresem w jednym budynku prowadzone były dwa odrębne lokale mieszkalne i dwa odrębne gospodarstwa domowe. Biorąc pod uwagę, że wypłata dodatku węglowego (...) nastąpiła w listopadzie 2022 r. uwzględniono już przepisy, które weszły w życie 3 listopada 2022 r. W dniu sporządzania informacji o przyznaniu dodatku, tj. 28.10.2022 r. pracownikom OPS znane były już zmiany, które weszły w życie w listopadzie 2022 r. Uznano, że dodatek węglowy może być zatem przyznany, tym bardziej że jego wypłata miała nastąpić już po wejściu w życie nowelizacji ustawy o dodatku węglowym, która umożliwiała przyznanie dodatku w przypadku potwierdzenia, że pod niewyodrębnionym adresem faktycznie prowadzone są dwa odrębne gospodarstwa.*

(akta kontroli str. 223)

²⁵ Kwota błędnie przyznanego dodatku węglowego wyniosła 3 tys. zł.

Zdaniem NIK fakt posiadania na dzień 28 października 2022 r. informacji o korzystnych dla wnioskodawców zmianach, które weszły ostatecznie w życie 3 listopada 2022 r., nie zwalniał OPS z obowiązku stosowania przepisów, które obowiązywały w dniu rozstrzygnięcia wniosku, tj. 28 października 2022 r.

3. Wniosek zarejestrowany pod nr 1825 złożony do OPS 27 września 2022 r., został błędnie rozstrzygnięty 25 listopada 2022 r. po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego poprzez sporządzenie informacji o przyznaniu dodatku węglowego na podstawie art. 2 ust. 1, 2, 8 i 9 oraz ust. 17 ustawy o dodatku węglowym (wyплаconego przelewem 30 listopada 2022 r.) — zamiast przyznania dodatku w drodze decyzji na podstawie art. 2 ust. 3d ww. ustawy²⁶, gdyż na ten sam adres złożono wcześniejszy wniosek zarejestrowany pod nr 388 z 22 sierpnia 2022 r. i rozstrzygnięty informacją o przyznaniu dodatku z 20 października 2022 r. (dodatek wypłacony w tym samym dniu).

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *W tej sprawie pracownik OPS sporządził notatkę służbową, w której potwierdził, że OPS posiadał informację, iż wnioskodawca zajmuje wyodrębniony lokal pod adresem na jaki złożono wcześniejszy wniosek innej osoby, która pod tym samym adresem prowadziła odrębne gospodarstwo. Potwierdzał to wywiad środowiskowy z 23 listopada 2022 r. Błąd pracownika wynikał m.in. z tego, że liczne zmiany przepisów ustawy powodowały niepewność, co do właściwej formy rozstrzygnięcia wniosków. Merytorycznie przyznany dodatek był należny, natomiast popełniony błąd dotyczył jedynie formy rozstrzygnięcia.*

(akta kontroli str. 223-224)

4. Spośród 30 zbadanych spraw zakończonych przyznaniem dodatku węglowego w 15 przypadkach OPS nie przesłał wnioskodawcom informacji o przyznaniu dodatku węglowego na wskazane przez nich we wnioskach adresy poczty elektronicznej, do czego zobowiązywał w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym²⁷.

(akta kontroli str. 228)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *uchybiecie wynikało z przyjętej w OPS polityki ochrony danych osobowych, gdzie przetwarzanie danych zawartych w informacji takich jak imię, nazwisko, adres zamieszkania. Dane te zdaniem Dyrektora OPS nie powinny być przesyłane za pośrednictwem niezabezpieczonych skrzynek pocztowych poczty elektronicznej. OPS nie posiadał wystarczającej wiedzy na temat zabezpieczenia adresów e-mail wnioskodawców, stąd nie chciano ryzykować niewłaściwym przetwarzaniem danych osobowych poprzez udostępnienie tych danych do nieznanym nam systemów.*

(akta kontroli str. 228)

Zdaniem NIK, OPS nie mógł odstąpić od stosowania przepisów ustawy, które w art. 2 ust. 17 ustawy o dodatku węglowym wyraźnie sformułowały obowiązek przesyłania wnioskodawcom informacji o przyznaniu dodatku węglowego na wskazane przez nich we wnioskach adresy poczty elektronicznej.

5. Spośród dziesięciu spraw, w których odmówiono przyznania dodatku węglowego lub pozostawiono wnioski bez rozpatrzenia z przyczyn wskazanych w ustawie o dodatku węglowym, w ośmiu przypadkach przekroczone termin rozpatrzenia sprawy określony w art.35 § 1 -3 KPA. Przekroczenia wyniosły od 26 do 92 dni. Ponadto we wszystkich 30 zbadanych sprawach rozpatrzonych pozytywnie i zakończonych wypłatą dodatku węglowego przekroczone miesięczny termin określony w art.35 § 1 -3 KPA. Przekroczenia wyniosły od 4 do 78 dni. Biorąc pod

²⁶ Wartość dodatku węglowego przyznanego w niewłaściwej formie wynosiła 3 tys. zł..

²⁷ Wartość dodatków węglowych w informacjach które nie zostały przesłane na adresy poczty elektronicznej wnioskodawców wynosiła 45 tys. zł.

uwagę fakt, iż ww. sprawy nie miały szczególnie skomplikowanego charakteru, powinny być zostać rozstrzygnięte w terminie miesiąca od złożenia wniosku²⁸.

(akta kontroli str. 231, 262-271)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *Pierwszy termin z ustawy o dodatku węglowym od początku był nierealny, gdyż OPS nie był przygotowany ani administracyjnie ani kadrowo do rozpoczęcia realizacji zadania od pierwszego dnia obowiązywania przepisów. Zmiana ustawy z 24 września 2022 r. miała istotny wpływ na merytoryczną ocenę złożonych wniosków co spowodowało powielenie weryfikacji prowadzonych przed tą datą i wydłużenie procesu weryfikacji wniosków. (...) Zmęczenie i skumulowanie obowiązków skutkowało złożeniem rezygnacji z realizacji powierzonych zadań a w dwóch przypadkach złożenia wypowiedzenia stosunku pracy.*

(akta kontroli str. 228)

6. Wniosek z 26 sierpnia 2022r. zarejestrowany pod nr 875 został rozstrzygnięty decyzją o odmowie przyznania dodatku węglowego ze względu na negatywną weryfikację danych w bazie CEEB, podczas gdy weryfikacja ta w istocie była pozytywna, co potwierdziły materiały zawarte w aktach sprawy²⁹. Decyzja odmowna z 16 grudnia 2022 r. została wydana już po przyznaniu temu samemu wnioskodawcy dodatku węglowego po rozpatrzeniu jego kolejnego wniosku z 5 września 2022 r. – Informacja o przyznaniu dodatku sporządzona została 16 grudnia 2022 r.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *Rozstrzygnięcie to nie było spójne z materiałem dowodowym zebrany w sprawie (weryfikacja CEEB wskazywała, że paliwem stosowanym do ogrzewania gospodarstwa jest węgiel i drewno a nie jak wskazano w decyzji drewno). Należy mieć także na uwadze, że dwa późniejsze wnioski złożone na ten sam adres rozpatrzono pozytywnie. Drugi wniosek innego gospodarstwa zamieszkującego pod tym samym adresem rozpatrzono pozytywnie w drodze decyzji po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, który potwierdził fakt prowadzenia dwóch odrębnych gospodarstw pod jednym niewyodrębnionym adresem oraz stan wynikający z deklaracji CEEB. W tym stanie rzeczy decyzja odmowna wydana 16 grudnia 2022 r. (doręczona 25 stycznia 2023 r.) jest decyzja wadliwą, jednak nie pozbawiła ona wnioskodawcy dodatku węglowego, który został mu przyznany informacja z 16 grudnia 2022 r. w ramach rozpatrzenia innego wniosku tego samego wnioskodawcy.*

(akta kontroli str. 44-48, 229, 266)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia proces przyznawania dodatków węglowych przez OPS. Powyższa ocena wynika przede wszystkim z opóźnień w rozpoczęciu realizacji zadania (do końca września 2022 r. jedynie 56 spośród 1820 wniosków), co w znacznej mierze wynikało z przyczyn wewnątrzorganizacyjnych. Negatywną ocenę uzasadnia także powszechne naruszanie wynikających z KPA terminów rozpatrzenia sprawy (95% spośród 40 zbadanych spraw). Ponadto, w jednostkowych przypadkach działania związane z rozpatrywaniem przez OPS wniosków, nie były zgodne z przepisami prawa obowiązującymi na dzień rozstrzygania wniosków.

OPS natomiast zasadniczo z należytą starannością prowadził postępowania w zakresie weryfikacji podmiotowej i przedmiotowej uprawnień do otrzymania dodatku węglowego - zweryfikowano wszystkie wnioski, które wymagały takiej weryfikacji pod kątem osób uprawnionych oraz faktu złożenia deklaracji do CEEB i danych w niej zawartych.

²⁸ Wartość dodatków węglowych dotyczących nieterminowo prowadzonych spraw wynosiła 114 tys. zł.

²⁹ Wartość dodatku węglowego objętego wadliwą decyzją odmowną wynosiła 3 tys. zł.

W ocenie NIK istotny wpływ na sposób realizacji zadań przez OPS miały problemy organizacyjno-kadrowe i oraz zmienność regulacji ustawowych dotyczących sposobu rozstrzygnięcia wniosków.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

2.1 Zgodnie z informacją pozyskaną od Gminy Międzyrzecz wniosek do Wojewody Lubuskiego o przyznanie środków na wypłatę dodatku węglowego w kwocie 12.240 tys. zł złożono 23 sierpnia 2022 r. Wniosek ten podlegał korektom w oparciu o dokonywane okresowo analizy wydatków na koniec września, października, listopada i grudnia 2022 roku. W wyniku przeprowadzanych analiz kwota zapotrzebowania na środki potrzebne na wypłatę dodatku węglowego była redukowana. I tak na koniec miesiąca:

- wrzesień (przekazane do LUW w dniu 4 października 2022 r.) kwota zapotrzebowania została zmniejszona do 10.832,4 tys. zł;
- październik (przekazane do LUW w dniu 3 listopada 2022 r.) kwota zapotrzebowania została zmniejszona do 9.314,6 tys. zł;
- listopad (przekazane do LUW w dniu 5 grudnia 2022 r.) kwota zapotrzebowania została zmniejszona do 6.897,2 tys. zł.

Z powyższego wynika, że początkowo zapotrzebowanie na środki finansowe na realizację zadania zostało przeszacowane, zwłaszcza w sytuacji opieszałego rozpatrywania wniosków o wypłatę dodatku węglowego (opis w obszarze 1 pkt 1).

W 2022 r. Gmina Międzyrzecz otrzymała na wypłatę dodatku węglowego kwotę 6.897,2 tys. zł. Kwota ta została przekazana w czterech transzach. Wojewoda przekazał:

- 21 września 2022 roku kwotę 2.754,0 tys. zł³⁰;
- 4 listopada 2022 roku kwotę 1.216,0 tys. zł³¹;
- 9 grudnia 2022 roku kwotę 343 tys. zł³²;
- 19 grudnia 2022 roku kwotę 2.584,2 tys. zł³³.

(akta kontroli str. 163-171, 177)

W dniu 29 grudnia 2022 r. do OPS wpłynęło pismo Wojewody Lubuskiego, zgodnie z którym: *w związku z realizacją zapisów art. 5 ustawy o dodatku węglowym oraz zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, [...] wypłaty środków Funduszu Przeciwdziałania Covid-19, otrzymane przez gminy w 2022 r. mogą być realizowane do 13 stycznia 2023 r. W przypadku braku potrzeb związanych z wypłatą dodatków węglowych w 2023 roku środki niewykorzystane powinny być zwrócone do dnia 5 stycznia 2023 r.*

W dniu 30 grudnia 2022 roku dokonano zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej kwocie 1.481,0 tys. zł³⁴. Na ten dzień wykazano łączne wydatki na potrzeby wypłat dodatku węglowego za 2022 rok w kwocie 5.416,2 tys. zł oraz planowane wydatki na styczeń 2023 roku w kwocie 1.481,0 tys. zł. Poniesione w 2022 roku koszty obsługi wyniosły 106,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 28, 163-171, 178, 273-275)

³⁰ Do OPS Międzyrzecz środki te przekazano 22 września 2022 roku.

³¹ Do OPS Międzyrzecz środki te przekazano 7 listopada 2022 roku.

³² Do OPS Międzyrzecz środki te przekazano 12 grudnia 2022 roku.

³³ Do OPS Międzyrzecz środki te przekazano 20 grudnia 2022 roku.

³⁴ W tej kwocie 6 tys. zł dotyczyły dwóch nieodebranych świadczeń.

Rada Miejska w Międzyrzeczu uchwałą z dnia 24 stycznia 2023 r. wprowadziła zmiany do uchwały budżetowej na rok 2023, wprowadzając do działu 853 rozdział 85395 § 2180 środki w wysokości 612 tys. zł na dodatki węglowe.

Dotacja otrzymana przez OPS 31 stycznia 2023r. wynosiła 397,8 tys. zł. OPS wypłacił w 2023 roku (styczeń i luty) w § 3110 kwotę 258 tys. zł na 86 dodatków węglowych. Poniesione przez OPS koszty obsługi wyniosły 5,1 tys. zł. Łączne wydatki wyniosły 263,2 tys. zł. Dokonany 27 lutego 2023 r. zwrot niewykorzystanej kwoty dotacji do LUW obejmował środki w wysokości 134,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-17)

OPS wypłacił wszystkie należne dodatki węglowe. Badanie 30 wniosków pod kątem terminowości wypłaty dodatku wykazało, że w 19 przypadkach (63,3% badanej próby) OPS uchybił terminowi ustawowemu w zakresie wypłaty dodatku węglowego. Z kolei badanie próby 20 wniosków złożonych przed 30 października 2022 r. wykazało, że termin wypłaty dodatku węglowego przekroczone w 14 przypadkach (70% badanej próby).

Natomiast badanie 20 wypłat zrealizowanych w II połowie stycznia 2023 r., w tym siedmiu na wnioski złożone w listopadzie, wykazało że termin na wypłatę dodatku przekroczone we wszystkich sprawach³⁵. Z uwagi na zwrot środków na koniec 2022 r. oraz termin przekazania środków przez LUW na koniec stycznia, nieterminowa wypłata siedmiu dodatków nie była zależna od postępowania OPS.

Ww. przekroczenia terminu wypłaty środków, na które wpływ miał OPS opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 1.

(akta kontroli str. 28, 44-48, 207-208, 210, 230)

2.2 OPS wywiązał się z obowiązków sprawozdawczych do LUW zgodnie z terminami wskazanymi w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym. Sprawozdania do wojewody w zakresie rozliczenia środków na realizację wypłat dodatku węglowego zostały sporządzone zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy o dodatku węglowym, tj. za 2022 rok sprawozdanie wysłano do LUW przed 15 stycznia 2023 r. (3 stycznia 2023 r.), natomiast za 2023 rok sprawozdanie wysłano 27 lutego 2023 r. Dane przedstawione w sprawozdaniu za 2022 rok nie były jednak w pełni rzetelne³⁶ – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości, pkt 2.

Sprawozdanie sporządzone według stanu na 31 grudnia 2022 r. i przesłane do LUW 3 stycznia 2023 r. wskazywało prawidłową liczbę wniosków rozpatrzonych pozytywnie i zakończonych sporządzeniem list do wypłaty dodatku w 2022 roku – 1770 i poniesione wydatki na ich wypłatę w kwocie 5.310 tys. zł, co było zgodne z danymi zawartymi w księgach rachunkowych OPS³⁷. Pozostałe dane w ww. sprawozdaniu podano nierzetelnie – co opisano szerzej w części niniejszego wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Wysłane do LUW 19 stycznia 2023 r. zapotrzebowanie na środki potrzebne do wypłaty dodatków węglowych w 2023 roku oparto na nierzetelnych danych na koniec 2022 roku w zakresie liczby wniosków pozostałych do rozpatrzenia (179 zamiast 96) i pozostałych do wypłaty po rozpatrzeniu (0). Maksymalne zapotrzebowanie na wypłaty dodatków w 2023 roku ustalono na 853,7 tys. zł (w tym

³⁵ Przekroczenia wynosiły od 3 do 105 dni.

³⁶ Przedstawiane w sprawozdaniach dane. były poprawne tylko w zakresie liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków i kwoty dodatków węglowych do wypłaty. Błędne dane dotyczyły m.in. liczby wniosków ogółem oraz liczby wniosków pozostałych do rozpatrzenia.

³⁷ Według danych księgowych wykonane koszty obsługi wyniosły w 2022 roku 106,2 tys. zł a łączne wydatki poniesione na realizację zadania 5.416,2 tys. zł.

837 tys. na wypłaty dodatków węglowych oraz 16,7 tys. zł na koszty obsługi). Liczbę wniosków pozytywnie rozpatrzonych pozostałych do wypłaty ustalono na 130 a pozostałych do rozpatrzenia na 70. Łączne zapotrzebowanie na 2023 rok określono na poziomie 612 tys. zł (600 tys. zł na dodatki i 12 tys. zł na koszty obsługi).

W sprawozdaniu sporządzonym na dzień 31 stycznia 2023 r. wykazano otrzymane w 2023 r. środki w wysokości 397,8 tys. zł, wypłacone w styczniu 2023 r. dodatki węglowe w ilości 78 na kwotę 234 tys. zł oraz niewykorzystanie środków w kwocie 163,8 tys. zł. Koszty obsługi wykazano w kwocie 0,00 zł.

W sprawozdaniu sporządzonym na dzień 15 lutego 2023 r. wykazano wypłacone w 2023 r. (styczeń i luty) dodatki węglowe w ilości 78 na kwotę 234 tys. zł, koszty obsługi na kwotę 4,7 tys. zł oraz niewykorzystanie środków do zwrotu w kwocie 159,1 tys. zł.

W sprawozdaniu sporządzonym na dzień 24 lutego 2023 r. (wysłanym do LUW 27 lutego 2023 r.) wykazano wypłacone w 2023 r. (styczeń i luty) dodatki węglowe w ilości 86 na kwotę 258 tys. zł, koszty obsługi na kwotę 5,2 tys. zł oraz niewykorzystanie środków do zwrotu w kwocie 134,6 tys. zł.

(akta kontroli str.18-26, 179-197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przeprowadzone badania 70 spraw zakończonych wypłatą dodatku węglowego³⁸ wykazało, że w 46 przypadkach (66% badanej próby)³⁹ OPS uchybił ustawowemu dwumiesięcznemu terminowi w zakresie wypłaty dodatku węglowego (art.2 ust.11 ustawy o dodatku węglowym). Przekroczenia wynosiły od 6 do 105 dni.

(akta kontroli str. 207-208, 210,230)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *Wpływ na opóźnioną wypłatę dodatków miało przekazywanie środków w transzach, które na pewnym etapie (od listopada) nie wystarczały na zabezpieczenie rozstrzygniętych pozytywnie wniosków. Przyjęto zasadę, że rozstrzygnięcie pozytywne uwarunkowane było ustaleniem terminu przekazania transzy do OPS. Największe znaczenie miało to pod koniec każdego miesiąca, gdzie wypłata zgodnie z treścią informacji musiała nastąpić do końca miesiąca w którym informacja została wydana. Wpływ na terminową realizację wypłat miał również fakt fluktuacji kadr wyznaczonych do realizacji zadania. Zmęczenie i skumulowanie obowiązków skutkowało złożeniem rezygnacji z realizacji powierzonych zadań, a w dwóch przypadkach złożenia wypowiedzenia stosunku pracy.*

(akta kontroli str. 228)

2. Sprawozdanie sporządzone według stanu na 31 grudnia 2022 r. i przesłane do LUW 03.01.2023 r. wskazywało nieprawidłowe dane w zakresie:

- ogólnej liczby wniosków (2.395 zamiast 2.257)⁴⁰;
- wniosków odrzuconych i pozostawionych bez rozpatrzenia (346 zamiast 369);
- wniosków pozostałych do rozpatrzenia (179 zamiast 96)⁴¹;
- wniosków pozytywnie rozpatrzonych (1870 zamiast 1770)⁴²;

³⁸ Badania dotyczące: 30 wniosków zakończonych pozytywną weryfikacją i wypłatą dodatku węglowego oraz 20 wniosków złożonych przed 30 października 2022 r.

³⁹ Łączna wartość dodatków, które wypłacono z naruszeniem 2 miesięcznego terminu wynosiła 99 tys. zł.

⁴⁰ Zapotrzebowanie zawyżono o 414 tys. zł.

⁴¹ Różnica w zapotrzebowaniu wynosiła w tym przypadku 303 tys. zł.

⁴² Różnica dotyczyła kwoty 300 tys. zł.

- wniosków pozostałych do wypłaty (100 zamiast 0)⁴³.

Wysłane do LUW 19 stycznia 2023 r. zapotrzebowanie na środki potrzebne do wypłaty dodatków węglowych w 2023 roku oparto na ww. danych, przez co zawyżono faktyczne zapotrzebowanie w stosunku do liczby wniosków pozostałych do rozpatrzenia i liczby dodatków do wypłaty w 2023 roku.

(akta kontroli str. 18-21, 196-197)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *przyczyną podania do LUW nierzetelnych danych w sprawozdaniu z dnia 3 stycznia 2023 r. było pozyskanie danych z rejestru pism przychodzących w zakresie dodatku węglowego. Rejestr ten obejmował wnioski oraz inne pisma składane w toku rozpatrywania wniosków o przyznanie dodatku węglowego. Rozbieżność była wynikiem błędnego zaliczenia wszystkich rejestrowanych pism do sumy złożonych wniosków.*

Po rozliczeniu wszystkich złożonych wniosków stan faktyczny określono na 2.258 złożonych wniosków (jeden wniosek złożono w lutym 2023 r.).

(akta kontroli str. 225)

OCENA CZĄSTKOWA

OPS terminowo składał wnioski dotyczące zapotrzebowania na środki niezbędne dla realizacji wypłat dodatku węglowego w 2022 r. i 2023 roku (styczeń i luty). Wypłaty dodatków węglowych w znacznej części nie następowały jednak w ustawowym terminie dwóch miesięcy od daty złożenia wniosku. W zakresie oceny zachowania terminowości wypłat dodatku węglowego NIK uwzględnia fakt, iż otrzymywane od LUW środki na ten cel nie były wystarczające, a część wniosków wymagała rzetelnej weryfikacji, co niewątpliwie wpłynęło na wydłużenie terminu realizacji wypłat przyznanych dodatków węglowych. Sprawozdania z rozliczenia realizacji wypłat dodatku węglowego złożono do wojewody terminowo, jednak sprawozdanie za 2022 rok nie było w pełni rzetelne.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga NIK zauważa, że powoływane przez Dyrektora OPS czynności związane z przygotowaniem i organizacją do realizacji zadania nie zwalniały OPS od podjęcia - niezwłocznie po jego przekazaniu przez Gminę - działań niezbędnych do zapewnienia terminowej i rzetelnej realizacji ww. zadania.

- Wnioski
1. Rozpatrywanie wniosków o przyznanie dodatku węglowego zgodnie z zebrany materiał dowodowy oraz we właściwej formie wynikającej z regulacji obowiązujących na dzień ich rozstrzygania.
 2. Prowadzenie postępowań w zakresie rozpatrywania wniosków o przyznanie dodatku węglowego bez zbędnej zwłoki, tj. w terminach wynikających z obowiązujących przepisów KPA.
 3. Realizowanie obowiązku dotyczącego przesyłania na adresy poczty elektronicznej wskazanych przez wnioskodawców informacji o przyznanych dodatkach węglowych.
 4. Rzetelne sporządzanie sprawozdań dotyczących rozpatrzonych wniosków o przyznanie świadczeń dodatku węglowego.

⁴³ Różnica dotyczyła kwoty 300 tys. zł.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. 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 uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Zielona Góra 17 marca 2023 r.

Kontroler
Krzysztof Hofman
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis