



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 411.001.02.2023

Ewa Kowalewska
Dyrektor
Ośrodka Pomocy Społecznej w Sulechowie
ul. Jana Pawła II 52
66-100 Sulechów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/23/501 – Realizacja wypłat dodatku węglowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Sulechowie (dalej OPS), ul. Jana Pawła II 52, 66-100 Sulechów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Colle, Dyrektor OPS od 1 marca 2003 r. do 26 lutego 2023 r. Ewa Kowalewska, Dyrektor OPS od dnia 27 lutego 2023 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/9/2023 z dnia 9 stycznia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2, 166-167)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wprawdzie w ramach procesu przyznawania dodatku węglowego OPS dokonywał weryfikacji podmiotowej (dotyczącej wnioskodawcy) oraz przedmiotowej (w zakresie źródeł ogrzewania), służącej ustaleniu prawa do świadczenia, jednak większość objętych kontrolą spraw została załatwiona nieterminowo, a do końca stycznia 2023 r. organ nadal nie rozpatrzył 55 wniosków o wypłatę dodatku węglowego.

W toku postępowania w sprawie dodatku węglowego jednostka nie zawsze działała z należytą starannością. Wystąpiły nieprawidłowości, dotyczące przede wszystkim stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej *KPA*), polegające m.in. na: niezawiadomieniu strony o niezakończonym sprawie w terminie (28 wniosków), nieprzesłaniu wnioskodawcy na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej informacji o przyznaniu dodatku węglowego (11 spraw), niedoręczeniu stronie decyzji o umorzeniu postępowania (dwa wnioski), uzupełnieniu decyzji odmawiającej świadczenia dodatku węglowego, w zakresie pouczenia o prawie do wniesienia odwołania, po terminie określonym w przepisach (dwie sprawy), braku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, gdy wystąpiły braki formalne (dwie sprawy). W sytuacji gdy deklaracja złożona do centralnej ewidencji emisyjności budynków (dalej *CEEB*) do dnia 11 sierpnia 2022 r. została zmodyfikowana w zakresie paliwa, poprzez dopisanie po tej dacie węgla i paliw węglopochodnych organ postępował niejednolicie. W tym kontekście Najwyższa Izba Kontroli dostrzega uwarunkowania prawne związane z realizacją tego zadania, na które jednostka nie miała wpływu, tj. nowelizacje ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁴, zmieniające istotnie założenia dotyczące przyznania tego świadczenia, wprowadzane w toku trwających postępowań, czy też nieprecyzyjne przepisy prawa.

Badane dodatki węglowe zostały wypłacone osobom uprawnionym. Natomiast w zakresie terminowości wypłaty świadczeń stwierdzono, że 64,3% kontrolowanych dodatków zostało wypłaconych z naruszeniem terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. NIK zauważa jednak, że na proces wypłaty dodatku węglowego rzutowały przede wszystkim: zależna od jednostki terminowość prowadzenia postępowań w sprawie dodatku węglowego (40% opóźnień) oraz niezależny od OPS sposób przekazywania środków na zadanie przez Wojewodę Lubuskiego, zwłaszcza wpływ w grudniu 2022 r. istotnej części kosztów zadania (44%), dopuszczenie możliwości wydatkowania środków w następnym roku dwa dni przed końcem roku budżetowego, bez uwzględnienia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę, a także przekazanie środków pod koniec stycznia 2023 r. według stanu rozpatrzonych wniosków w połowie tego miesiąca (24,3%).

Jednostka prawidłowo i terminowo sporządziła rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego. Stwierdzono natomiast, że w jednym z raportów przekazywanych Wojewodzie Lubuskiemu wykazano zaniżoną (o 26) liczbę złożonych wniosków o wypłatę dodatku węglowego.

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

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Proces przyznawania dodatku węglowego

1. Sprawy dotyczące wypłaty dodatku węglowego w Gminie Sulechów były prowadzone w OPS, w Dziale Świadczeń Rodzinnych (dalej ŚR). Do prowadzenia ww. postępowań Burmistrz Sulechowa upoważnił Dyrektora OPS, a także Kierownika ŚR i trzech inspektorów ŚR (zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym).

Do obsługi dodatku węglowego OPS wykorzystuje *Oprogramowanie do Obsługi Świadczeń*, moduł *Dodatek Węglowy*⁶. Jednostka zapewniła możliwość składania wniosków w siedzibie OPS i za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną⁷, tj. skrzynki e-puap Urzędu Miejskiego w Sulechowie (32 wnioski) i OPS (68 wniosków) - art. 2 ust. 13 ustawy o dodatku węglowym.

(akta kontroli str. 3-12, 18-22, 71, 72, 168-175)

2. Do kontrolowanej jednostki wpłynęły 3 167 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, wszystkie wnioski zostały złożone w terminie do 30 listopada 2022 r.⁸. W raporcie *Dodatek węglowy – liczba wniosków 31.12.2022 r.* złożonym do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej LUW) wykazano 3 141 wniosków. Opis nieprawidłowości został zamieszczony w obszarze 2, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

(akta kontroli str. 53, 85)

3. Do końca stycznia 2023 r. rozpatrzono 2 721 wniosków⁹, tj.:

- 2 231 wniosków w 2022 r., w tym 100 wniosków negatywnie (odmownie),
- 490 wniosków w 2023 r., w tym 309 wniosków negatywnie.

W lutym 2023 r. rozpatrzono kolejne 45 wniosków, w tym 32 - negatywnie.

(akta kontroli str. 85)

4.1. Do końca stycznia 2023 r. bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg przepisu ustawy¹⁰ pozostawiono 391 wniosków, w tym: w 2022 r. 348 wniosków, a w 2023 r. - 43 wnioski. W lutym 2023 r. z powyższych przyczyn pozostawiono bez rozpoznania kolejne trzy wnioski.

(akta kontroli str. 85)

4.2. Do 31 stycznia 2023 r. OPS nadal nie rozpatrzył 55 wniosków, co wynikało z niezakończenia postępowań w sprawie przyznania świadczenia. W sprawach zainicjowanych:

⁵ 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.

⁶ Do stosowanego w OPS oprogramowania dodano nowe funkcjonalności w postaci oprogramowania do obsługi dodatku węglowego (DW) na podstawie umów licencyjnych zawartych 13.09.2022 r. (od 13.09.2022 r. do 31.12.2022 r.) i 2.01.2023 r. (od 1.01.2023 r. do 31.12.2023 r.). Koszt oprogramowania 5.402,65 zł ujęty w wydatkach na obsługę przyznanych dodatków.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

⁸ Wniosek o wypłatę dodatku węglowego składa się w terminie do dnia 30 listopada 2022 r., a wniosek złożony po tym terminie pozostawia się bez rozpoznania (art. 2 ust. 9 i 10 ustawy o dodatku węglowym). Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego (patrz art. 57 § 5 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym).

⁹ 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).

¹⁰ W przypadku gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, to dodatek ten jest wypłacany wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy. Pozostałe wnioski pozostawia się bez rozpoznania, o ile nie ma podstaw do wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym. Bez rozpatrzenia pozostawia się także wnioski w przypadku niezastosowania się do wezwania usunięcia ich braków (art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym).

- 30 wnioskami do wnioskodawców skierowano zawiadomienia o niespełnieniu przesłanek uprawniających do przyznania dodatku węglowego, w związku z czym konieczne będzie wydanie przez organ decyzji odmownej, a także o prawie udziału w toczącym się postępowaniu, zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia swoich uwag i żądań w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia;
- 23 wnioskami, toczyło się postępowanie wyjaśniające dotyczące przesłanek otrzymania dodatku węglowego, tj. oczekiwano na przeprowadzenie wywiadów środowiskowych i/lub na przedłożenie kopii deklaracji CEEB;
- dwoma wnioskami, pozostawano w oczekiwaniu na uzupełnienie danych zamieszczonych we wniosku lub wyjaśnienia.

Spośród ww. w lutym 2023 r. rozpatrzono 45 wniosków, w tym negatywnie 32 wnioski, a trzy wnioski pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg przepisu ustawy. W kontekście ustawowego terminu składania wniosków o wypłatę dodatku węglowego (do dnia 30 listopada 2022 r.) oraz terminu wypłaty świadczenia (do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku)¹¹ rozpatrywanie wniosków o jego wypłatę winno nastąpić do końca stycznia 2023 r. Ww. nie nastąpiło w tym terminie - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

W całym okresie objętym kontrolą (do 28 lutego 2023 r.) spośród złożonych 3 167 wniosków o wypłatę dodatku węglowego:

- 2 766 wniosków rozpatrzono (87,3%), w tym: pozytywnie - 2 325 wnioski, a negatywnie - 441 wnioski,
- 394 wnioski pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na taki wymóg przepisu ustawy (12,5%),
- siedem wniosków pozostawało nadal do rozpatrzenia¹² (0,2%).

Do 20.02.2023 r. dokonano zwrotu nienależnie pobranego dodatku węglowego na podstawie pięciu decyzji w tej sprawie.

W ww. okresie OPS wydatkował z tytułu 2 319 dodatków węglowych 6.957,0 tys. zł:

- 6.312,0 tys. zł w 2022 r., tj. wypłacił 2 104 świadczenia, z przyznanych na koniec roku pozostało do wypłaty 25 świadczeń¹³;
- 336,0 tys. zł w styczniu 2023 r., tj. 112 świadczenia, z przyznanych na koniec miesiąca pozostało do wypłaty 91 świadczeń¹⁴;
- 309,0 tys. zł w lutym 2023 r., tj. 103 świadczenia, z przyznanych na koniec miesiąca pozostał do wypłaty jeden dodatek węglowy¹⁵.

(akta kontroli str. 26-33, 36, 58, 85-86)

4.3. OPS nie przyznał żadnego dodatku węglowego z urzędu na podstawie art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym¹⁶, tj. w drodze decyzji administracyjnej, bez uprzedniego wniosku o wypłatę dodatku węglowego. Dyrektor OPS wyjaśniła, że organ nie stwierdził żadnego przypadku uzasadniającego zastosowanie tego przepisu (akta kontroli str. 19, 78-82)

¹¹ Art. 2 ust. 9-11 ustawy o dodatku węglowym.

¹² Oczekiwało na możliwość wydania decyzji odmownej, po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie odmowy oraz o prawie udziału w toczącym się postępowaniu, zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia swoich uwag i żądań w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia.

¹³ Przyznano 2.131 świadczeń, z których w dwóch przypadkach dokonano zwrotu nienależnie pobranego dodatku węglowego.

¹⁴ 25 świadczeń niewypłaconych w 2021 r., 181 świadczeń przyznanych w styczniu 2023 r., trzy zwroty nienależnie pobranego dodatku węglowego dokonane w styczniu 2023 r.

¹⁵ 91 świadczeń niewypłaconych w styczniu 2023 r., 13 świadczeń przyznanych w lutym 2023 r.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 ust. 15f ustawy o dodatku węglowym w przypadku posiadania informacji wskazujących, że osoba, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, spełnia warunki jego przyznania wynikające z tej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy w celu ustalenia prawa do tego dodatku. Z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego sporządza się notatkę służbową. W takim przypadku organ ten przyznaje dodatek w drodze decyzji administracyjnej z urzędu, bez konieczności składania wniosku oraz bez składania odpowiedniej deklaracji CEEB.

4.4. W Gminie Sulechów wystąpiły sytuacje określone w art. 3 ust. 3c ustawy o dodatku węglowym - gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach. W związku z powyższym w 54 przypadkach (według stanu na koniec stycznia 2023 r.) przyznanie dodatku węglowego nastąpiło w drodze decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy, stanowiącym iż takiemu gospodarstwu domowemu, przyznaje się dodatek węglowy, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywanie przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania.

(akta kontroli str. 34-35)

4.5. W okresie objętym kontrolą:

- nie były wydawane decyzje o uchyleniu przyznanego dodatku węglowego,
- wydano pięć decyzji w przedmiocie rozstrzygnięcia w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 19, 36)

5.1. 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 paliw¹⁷, 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 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 domowych¹⁸, 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 CEEB;
- ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu¹⁹, 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).

Według Dyrektora OPS powyższy sposób nowelizacji przepisów ustawy - zastosowanie ich do toczących się spraw, rzutował na konieczność dokonania przez organ kolejnych czynności w postępowaniu, zgodnie z nowymi przepisami. Odnosząc się do nowelizacji z 15 września 2022 r. Dyrektor wyjaśniła, że *sprawy takie podlegały ponownej weryfikacji pod kątem nowych uregulowań, w szczególności celem ustalenia, czy nie doszło do złożenia kolejnego wniosku dla tego samego adresu*

¹⁷ Dz.U. poz.1967, dalej nowelizacja z 15 września 2022 r.

¹⁸ Dz.U. poz. 2236, dalej nowelizacja z 27 października 2022 r.

¹⁹ Dz.U. poz.2687, dalej nowelizacja z 15 grudnia 2022 r.

zamieszkania, a w przypadku, gdy taka sytuacja nastąpiła, wówczas wniosek złożony jako kolejny pozostawiano bez rozpoznania (wysyłano informację o powyższym do wnioskodawcy). Podobnie postępowano po wejściu w życie nowelizacji z 27 października 2022 r. - do wszystkich spraw, które nie zostały jeszcze anulowane ze względu na złożenie kolejnego wniosku wskazującego ten sam adres, wysyłano do zainteresowanych informację o konieczności podjęcia próby wyodrębnienia adresu do 30 listopada 2022 r., bądź złożenia oświadczenia / zaświadczenia o braku możliwości wyodrębnienia adresu. Wówczas przeprowadzano wywiad środowiskowy potwierdzający lub nie odrębność lokalu istniejącego pod tym samym adresem. W przypadku, gdy wniosek został już anulowany/odrzucony przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, informowano osoby zainteresowane o konieczności ponownego złożenia wniosku i wyodrębnienia adresu. Rozpoznając wnioski złożone po 30 listopada 2022 r., w przypadku wskazania tożsamego adresu zamieszkania zlecano wywiad na potwierdzenie odrębności lokalu. W przypadkach, gdy deklaracja do CEEB nie została złożona w ogóle lub złożona została po 11 sierpnia 2022 r., zlecano wywiad środowiskowy. W przypadkach, gdy deklaracja do CEEB została zmieniona po dniu 11 sierpnia 2022 r. w sposób, który sugerował działanie motywowane chęcią nabycia prawa do dodatku węglowego (np. zmieniono paliwo z drewna na węgiel) - organ odmawiał przyznania dodatku zgodnie z wytycznymi zawartymi w Poradniku dla samorządów.

Dyrektor OPS wskazała również na szereg problemów prawnych, organizacyjnych, finansowych i informacyjnych związanych z realizacją wypłat dodatku węglowego:

- ogólnikowość i nieprecyzyjność przepisów ustawy - nowelizacje, którym poddano ustawę nie były jedynie kosmetyczne, czy doprecyzowujące, lecz zasadniczo zmieniały początkowe założenia (np. najpierw nie wykluczano możliwości złożenia kilku wniosków na jeden adres, następnie wykluczono taką możliwość, a następnie znowu pozwolono). [...] unormowania ustawy są wewnętrznie sprzeczne. Przykładowo dodany w wyniku nowelizacji art. 2 ust. 15g czyni całkowicie bezprzedmiotowymi regulacje art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym w zakresie, w jakim formułuje on pewne wymagania dotyczące terminu złożenia źródła ogrzewania do CEEB. Kolejne zmiany powodowały ogromny chaos i zrodziły wiele pretensji i niezrozumienia ze strony beneficjentów unormowań ustawy. Ponadto Poradnik dla samorządów zawierał często wykluczające się nawzajem sposoby postępowania i był wielokrotnie zmieniany. Kolejny problem stanowiło powiązanie przyznania dodatku węglowego z deklaracją składaną do CEEB. Deklaracje w dużej części nie były jeszcze wprowadzone do systemu ZONE Gunb, a jeżeli były widoczne w tym systemie, to data ich faktycznego złożenia nie była widoczna dla pracowników OPS. Znacznie wydłużało to czas rozpatrywania sprawy, gdyż należało taką deklarację pozyskać w formie skanu lub kopii. Jednocześnie wielu starszych ludzi nie miało wiedzy o tym, że taką deklarację należało złożyć. W kategoriach problemu natury prawnej rozpatrywać również należy treść wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego [...], w którym doszło do wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego (w objaśnieniach do wzoru opisano odrębną kategorię „lokalnej sieci ciepłowniczej”, do czego nie było upoważnienia w przepisie art. 2 ust. 19 ustawy, co - w lokalnych warunkach - doprowadziło do masowego składania bezzasadnych wniosków o wypłatę dodatku węglowego przez mieszkańców spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych zaopatrywanych w ciepło przez koncesjonowanego przedsiębiorcę energetycznego, na podstawie tzw. taryfy z rekompensatą, tylko z tego względu, że kotłownia stanowiąca jego własność odpowiadała na pierwszy rzut oka opisowi „lokalnej sieci ciepłowniczej”, zawartemu w objaśnieniach wzoru wniosku);
- realizacja dodatku węglowego przez OPS, Dział Świadczeń Rodzinnych, który wykonywał w tym czasie również inne zadania - od lipca rozpoczął się nowy okres

zasiłkowy świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego, co wiąże się ze wzmoczoną aktywnością klientów w tych sprawach. Jednocześnie jeszcze do października 2022 r. ww. Dział realizował regulacje ustawy o dodatku osłonowym. Od września 2022 r. tut. jednostce przekazano do realizacji kolejne zadanie, obejmujące realizację świadczeń wynikających z ustawy o dopłatach do innych źródeł ciepła, a od grudnia 2022 r. - zadania wynikające z ustawy o dodatku elektrycznym. Wpłynęło ostatecznie 3167 wniosków o dodatek węglowy, 702 wnioski o dodatek do innych źródeł ciepła oraz 82 wnioski o dodatek elektryczny. W tym samym czasie realizowano m.in. ustawę o świadczeniach rodzinnych (429 wniosków złożonych w okresie od 1 sierpnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.), ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (149 wniosków), ustawę o dodatku osłonowym (441 wniosków). Z tego powodu tut. organ był ponad miarę obciążony dodatkowymi zadaniami, które wymagały niemalże błyskawicznej realizacji;

- brak środków finansowych na realizację zadania lub opóźnienia w przekazywaniu gminie tych środków, mimo składanego zapotrzebowania;
- problemy informacyjne: Media publiczne posuwały się do dezinformacji, informując o bieżącej i bezproblemowej wypłacie dodatków węglowych [...]. Takie komunikaty, niemające pokrycia w faktach, stanowiły źródło kolejnych pretensji i zarzutów ze strony petentów, a niejednokrotnie podejrzenia, że tut. organ przetrzymuje pieniądze przeznaczone na wypłatę dodatku węglowego.

(akta kontroli str. 78-84)

5.2. Analiza szczegółowa 30 spraw²⁰ potwierdziła problemy zgłaszane przez Dyrektora OPS w związku ze stosowaniem przepisów ustawy o dodatku węglowym oraz dotyczące weryfikacji wniosków w oparciu o bazę CEEB. Badaniem objęto następujące sprawy wskazujące na:

a) złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę:

- pierwszy wniosek został pozostawiony bez rozpoznania jako kolejny złożony na ten sam adres (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) i nastąpiło to przed wejściem w życie nowelizacji z 27 października 2022 r., natomiast drugi wniosek został złożony po tym terminie, w tym: po ustaleniu numeru porządkowego budynku i wpisaniu źródła do bazy CEEB (trzy sprawy) bądź w związku z brakiem możliwości ustalenia odrębnego po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego z art. 2 ust. 3d ustawy (dwie sprawy),
- pierwszy wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia ze względu na nieusunięcie w wyznaczonym terminie braków formalnych, tj. podpisu osobistego (art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym w zw. z art. 64 § 2 KPA), natomiast kolejny wniosek został złożony osobiście lub z podpisem zaufanym (dwie sprawy),
- pierwszy wniosek został załatwiony odmownie, ponieważ na wskazany adres nie została złożona deklaracja o źródłach ciepła (art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym), natomiast drugi wniosek wpłynął po złożeniu deklaracji do bazy CEEB, a dodatek przyznano po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego (art. 2 ust. 15 g ustawy),
- na etapie weryfikacji głównego źródła ogrzewania wnioskodawca wnosił o umorzenie postępowań,
- po upływie dwóch miesięcy od złożenia pierwszego wniosku, w toku postępowania wyjaśniającego, wnioskodawca złożył drugi wniosek, organ rozstrzygnął pozytywnie pierwszy wniosek odmawiając wszczęcia postępowania w sprawie drugiego wniosku;

²⁰ Do badania wytypowano po 10 spraw z wskazujących: a) na złożenie więcej niż jednego wniosku przez jedną osobę, b) na złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania oraz c) w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB.

b) złożenie więcej niż jednego wniosku na jedno gospodarstwo lub więcej niż jednego wniosku na jeden adres zamieszkania:

- dwa dodatki węglowe przyznano na jeden adres przed wejściem w życie nowelizacji z 15 września 2022 r. (wyplacono po tej dacie),
- wnioski o dodatek węglowy złożyło jedno gospodarstwo domowe, organ załatwił je po wejściu w życie nowelizacji z 27 października 2022 r., przy czym pierwszy wniosek załatwiono odmownie, ponieważ deklaracja złożona przed 11.08.2022 r. została zmodyfikowana w zakresie paliwa poprzez dopisanie po tej dacie węgla i paliw węglopochodnych (bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego), a drugi - pozytywnie po przeprowadzeniu wywiadu (art. 2 ust. 15g ustawy),
- wnioski o dodatek węglowy złożyły dwa gospodarstwa domowe w tym samym dniu: pierwszy wniosek został załatwiony przed nowelizacją z 27 października 2022 r. negatywnie - odmowa przyznania świadczenia z uwagi na złożenie deklaracji do CEEB po 11.08.2022 r. (art. 2 ust. 1 ustawy), a drugi wniosek został załatwiony pozytywnie po nowelizacji (deklaracja złożona przed 11.08.2022 r.),
- na jeden adres wnioski złożyły dwa gospodarstwa domowe, w sytuacji braku ustalenia odrębnego adresu miejsca zamieszkania, które załatwiono pozytywnie, przy czym w wypadku pierwszego wniosku nie przeprowadzono wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 2 ust. 3d ustawy (rozstrzygnięcie 26.11.2022 r., wypłata 20.12.2022 r.), a w drugim – po przeprowadzeniu tego wywiadu (rozstrzygnięcie po 30.11.2022 r.),
- na jeden adres wnioski składało dwóch wnioskodawców, a w deklaracji do bazy CEEB wykazano jako paliwo drewno kawałkowe,
- na jeden adres złożono dwa wnioski, w toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że wnioskodawca składający pierwszy wniosek nie prowadzi gospodarstwa domowego pod wskazanym adresem (dwie sprawy),
- na jeden adres złożono trzy wnioski, dodatek otrzymał wnioskodawca, który złożył wniosek pierwszy, natomiast wnioskodawcy składającemu kolejne wnioski odmówiono przyznania świadczenia, ponieważ w drodze wywiadu środowiskowego nie potwierdzono odrębności lokalu,
- dodatek otrzymał wnioskodawca, który złożył wniosek pierwszy, natomiast wnioskodawcy składającemu kolejny wniosek odmówiono przyznania świadczenia, ponieważ nie umożliwił przeprowadzenia wywiadu środowiskowego (art. 2 ust. 15e ustawy),
- po przyznaniu dodatku węglowego (przed jego wypłatą) organ powziął informację o śmierci wnioskodawcy, kolejny wniosek złożyła małżonka;

c) w przypadku których adresy wskazane we wnioskach nie znajdują się w bazie CEEB²¹.

Ww. sprawy dotyczyły 50 wniosków o wypłatę dodatku węglowego i zakończyły się 51 rozstrzygnięciami organu, w tym 30 pozytywnymi (przyznającymi dodatek węglowy), oraz 21 negatywnymi, tj.:

- pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia ze względu na nieusunięcie w wyznaczonym terminie braków formalnych – dwa rozstrzygnięcia;
- pozostawieniem wniosku bez rozpoznania jako kolejnego na ten sam adres (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) – siedem rozstrzygnięć;
- wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania na wniosek strony (art. 105 KPA) – dwa rozstrzygnięcia;
- postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania, ponieważ dodatek został wcześniej przyznany wnioskodawcy – jedno rozstrzygnięcie;

²¹ Związane najczęściej z zakresem danych wykazywanych w bazie, gdzie wykazywano budynek, nawet wówczas gdy z deklaracji wynikał nr lokalu, którym został objęty wniosek (5 spraw) lub niewprowadzenia złożonej deklaracji do bazy CEEB w czasie weryfikacji wniosku przez OPS (3 sprawy), niewłaściwych danych w jednej z baz (2 sprawy).

- wydaniem informacji o przyznaniu dodatku węglowego (art. 2 ust. 16 i 17 ustawy o dodatku węglowym) - 27 rozstrzygnięć, przy czym w jednym przypadku następnie wydano decyzję w sprawie ustalenia i spłaty nienależnie pobranych świadczeń;
- stwierdzeniem wygaśnięcia prawa do dodatku węglowego przyznanego informacją - jedno rozstrzygnięcie;
- wydaniem decyzji o przyznaniu dodatku węglowego po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego (art. 2 ust. 3d ustawy o dodatku węglowym) - trzy rozstrzygnięcia;
- wydaniem decyzji o odmowie przyznania dodatku węglowego - siedem rozstrzygnięć.

(akta kontroli str. 88-102, 149-165)

Prawidłowość rozpatrywania wniosków²² zbadano również na próbie 30 wniosków i rozstrzygnięć, po których nastąpiła wypłata dodatku węglowego w 2022 r. oraz 10 wniosków, w których wydano decyzję odmowną (badanie kwestionariuszowe). Łącznie kontrolą objęto 84 wnioski oraz 85 rozstrzygnięć organu.

(akta kontroli str. 103-147)

W oparciu o analizę szczegółową spraw ustalono, że:

a) Dodatek węglowy przyznano osobie w gospodarstwie domowym, w którym głównym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do CEEB budynków do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do CEEB (art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym), za wyjątkiem jednej sprawy rozstrzygniętej przed wejściem w życie nowelizacji z 15 września 2022 r. Przed nowelizacją dodatek węglowy przysługiwał na źródło wpisane lub zgłoszone do CEEB, niezależnie od terminu jego wpisania lub zgłoszenia. W sprawie tej²³ deklaracja do bazy CEEB została złożona po 11.08.2022 r., rozstrzygnięcie podjęto przed nowelizacją, a wypłaty dokonano już po niej. Kierownik ŚR wyjaśniła, że *wypłacono dodatek węglowy na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 20.09.2022 r., gdyż wniosek został rozpatrzony przed zmianą przepisów, a w dniu 23.09.2022 r. dodatek został wypłacony. Nie było możliwości w chwili zmiany przepisów ponownego analizowania już rozpatrzonych spraw i przeglądania deklaracji.*

W sytuacji gdy w związku ze zmianą adresu modyfikowano dane w bazie CEEB, zgłoszone przed 11.08.2022 r. nie przeprowadzano wywiadu środowiskowego z art. 2 ust. 15g ustawy o dodatku węglowym²⁴. Natomiast gdy deklaracja złożona przed 11.08.2022 r. została zmodyfikowana w zakresie paliwa (wcześniej wykazano drewno kawałkowe), poprzez dopisanie po tej dacie węgla i paliw węglopochodnych, organ postępował niejednolicie: odmawiając wypłaty dodatku węglowego albo przyznając świadczenie²⁵ - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2.

W toku kontroli zidentyfikowano także sytuacje, gdy z bazy CEEB nie wynikało jednoznacznie główne źródło ogrzewania w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym. Dotyczyło to w szczególności deklaracji składanych na budynki wielorodzinne, obejmujące kilka lokali i kilka źródeł ciepła, w tym różnych rodzajów. Stwierdzono również przypadki, gdy w bazie CEEB nie wskazano, czy dane źródło ogrzewania jest eksploatowane. Ponadto, dla innych źródeł ogrzewania niż kocioł na

²² Badanie kwestionariuszowe, które objęło: 30 spraw, w których nastąpiła wypłata dodatku węglowego w 2022 r., dobranych w sposób losowy z wykorzystaniem metody losowania prostego w *Pomocniku Kontrolera* oraz 10 wniosków, w których wydano decyzję odmowną, w tym ww. spraw objętych analizą szczegółową o nr: PS.ŚR.467.398.2022, PS.ŚR.467.1464.2022, PS.ŚR.467.1774.2022, PS.ŚR.467.1775.2022, PS.ŚR.467.1960.2022, PS.ŚR.467.1676.2022.

²³ PS.ŚR.467.424.2022.

²⁴ PS.ŚR.467.2733.2022, PS.ŚR.467.2902.2022.

²⁵ PS.ŚR.467.1464.2022, PS.ŚR.467.2526.2022, PS.ŚR.467.2274.2022.

paliwo stałe w bazie CEEB nie wykazuje się rodzaju paliwa. Powyższe sytuacje, związane z jakością bazy CEEB²⁶ utrudniały weryfikację wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Zgodnie z *Poradnikiem dla samorządów*²⁷: organ weryfikujący wnioski, w przypadku uzasadnionych wątpliwości, co do informacji zawartych we wniosku, może wezwać wnioskodawcę do złożenia dodatkowych wyjaśnień, przekazania odpowiednich dokumentów czy dowodów. Możliwość ta dotyczy również przypadków, gdy deklaracja CEEB zawiera niepełne informacje – np. nie wskazano, że źródło ciepła jest źródłem eksploatowanym, nie wskazano, że jego funkcją jest ogrzewanie (C.O.), czy też (w przypadku kotłów na paliwo stałe) nie wskazano stosowanego rodzaju paliwa. Kierownik ŚR wyjaśniła, że opierano się przede wszystkim na oświadczeniu zawartym w pkt 3 wniosku o wypłatę dodatku węglowego, złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej, taką informację pracownicy uzyskali na szkoleniu (np. w sytuacjach gdy przy źródle ciepła nie było możliwości wskazania rodzaju paliwa). Gdy osoby we wniosku oświadczyły, że ogrzewają dom paliwem stałym w rozumieniu ustawy o dodatku węglowym oraz przedłożyły deklarację CEEB złożoną w terminie do 11 sierpnia 2022 r., gdzie wykazali kocioł na paliwo stałe, jako jedyne źródło ciepła, zdaniem Kierownik ŚR *organ nie miał podstaw do wzywania stron do dodatkowego dooświadczenia paliwa, chociaż w większości przypadków tak postępowaliśmy*. Brak zaznaczenia w eksploatacji w bazie CEEB, gdy było to jedyne źródło ciepła, nie budził wątpliwości, *wobec czego nie było konieczności wzywania osoby do wyjaśnień. Brak zaznaczenia eksploatacji w tym wypadku, nie wpływa na uprawnienia do dodatku*.

b) W przypadku, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego złożono dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego mających ten sam adres miejsca zamieszkania, co do zasady dodatek ten wypłacono wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy, a pozostałe wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) bądź przyznano w drodze decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 2 ust. 3d ustawy. W toku kontroli stwierdzono wyjątek – sprawę rozstrzygniętą przed wejściem w życie nowelizacji z 15 września 2022 r. W sprawie tej²⁸ na ten sam adres zamieszkania wpłynęły w dniu 18.08.2022 r. wnioski dwóch gospodarstw domowych, ww. przyznano dodatek węglowy (informacjami z 29.08.2022 r.) i dokonano wypłat dodatków węglowych po zmianie przepisów (w dniu 23.09.2022 r.). Zgodnie z art. 2 ust. 3a ustawy o dodatku węglowego w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż

²⁶ Dotyczy spraw:

a) PS.ŚR.467.656.2022 - z bazy CEEB wynika, że deklaracja została złożona przez zarządcę na cały budynek wielorodzinny, w którym znajdują się cztery lokale, w tym wykazano jako źródło ciepła w budynku: 1 kocioł gazowy, 3 piece kaflowe na paliwo stałe (węgiel, drewno, pellet lub inny rodzaj biomasy), nie wskazano paliwa,

b) PS.ŚR.467.1133.2022 - wg bazy CEEB, deklaracja dotyczy budynku nr 42, nr lokalu 2, źródło ciepła: 1 piec kaflowy na paliwo stałe, 1 kominek/koza/ogrzewacz powietrza na paliwo stałe, zainstalowany, w eksploatacji, paliwo: brak wskazania (źródłami nie jest kocioł), data wypełnienia formularza 9.02.2022 r.,

c) PS.ŚR.467.1177.2022 - wg bazy CEEB, deklaracja dotyczy budynku nr 81, dwóch lokali o nr 1 i 2, gdzie źródło ciepła: 4 piece kaflowe na paliwo stałe, 2 kominek/koza/ogrzewacz powietrza na paliwo stałe, zainstalowany, w eksploatacji, paliwo: brak wskazania (źródłami nie jest kocioł), data wypełnienia formularza 15.02.2022 r.,

d) PS.ŚR.467.2066.2022 - źródło w Bazie CEEB: deklaracja złożona przez właściciela (zarządzającego) - formularz wypełniony 24.11.2021 r., dot. 5 lokali, nie wskazano w jakich jest piec kaflowy (3 w użyciu) lub kocioł gazowy (1),

e) PS.ŚR.467.1277.2022 - wg bazy CEEB, źródło ciepła 1 kocioł na paliwo stałe z ręcznym podawaniem paliwa / zasypowy, brak zaznaczenia – czy zainstalowany i w eksploatacji, nie wskazano paliwa,

f) PS.ŚR.467.13.2022 - w aktach sprawy deklaracja złożona 27.01.2022 r. ze wskazanym źródłem ciepła kocioł na paliwo stałe (węgiel drewno, pellet lub inny rodzaj biomasy) z automatycznym podawaniem paliwa / z podajnikiem, bez wskazania rodzaju stosowanego paliwa,

g) PS.ŚR. 467.1171.2022 - źródło w Bazie CEEB: - deklaracja złożona przez zarządcę - 2.02.2022 r., na budynek wielorodzinny z 11 lokalami mieszkalnymi, dotyczącą 4 wybranych lokali mieszkalnych, z 3 źródłami ciepła zainstalowanymi i użytkowymi w budynku, tj. piece kaflowe na paliwo stałe (węgiel, drewno, pellet lub inny rodzaj biomasy),

h) PS.ŚR.467.1634.2022 - wg bazy CEEB, deklaracja dotyczy budynku nr 49, nr lokalu 2, źródło ciepła 1 kocioł na paliwo stałe z ręcznym podawaniem paliwa / zasypowy, paliwo m.in. węgiel i paliwa węglowodórne, zaznaczone jako zainstalowany, brak zaznaczenia – w eksploatacji, w aktach adnotacja: „zgodnie z wytycznymi kierownika ŚR kocioł na paliwo stałe jest jedynym źródłem ogrzewania i przyjmując wg oświadczenia we wniosku”, data wypełnienia formularza 18.03.2022 r.

²⁷ <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow-dotyczacy-wypłaty-dodatku-węglowego>. Odpowiedzi na pytanie 70.

²⁸ PS.ŚR.467.13.2022 i PS.ŚR.467.14.2022.

jedno gospodarstwo domowe, jeden dodatek węglowy przysługuje dla wszystkich gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem. Ust. 3a i 3b weszły w życie 20.09.2022 r., a ust. 3c i 3d – 3.11.2022 r. Kierownik ŚR wyjaśniła, że wnioski te *były rozpatrzone pozytywnie przed zmianą ustawy, a na dzień wypłaty tj. 23.09.2022 r. tut. organ nie posiadał jeszcze narzędzi informatycznych do wyszukiwania tych samych adresów na wnioskach lub listach wypłat. Wobec czego świadczenia zostały wpłacone na dotychczasowych przepisach.*

c) W przypadku, gdy wniosek o wypłatę dodatku węglowego dla gospodarstwa domowego wieloosobowego złożyła więcej niż jedna osoba, dodatek ten przyznano wnioskodawcy, który złożył taki wniosek jako pierwszy (art. 2 ust. 4 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 88-102, 149-165)

Spośród zbadanych 84 wniosków, mniej niż połowa (36 wniosków, 42,8%) została załatwiona w terminach określonych w art. 35 §1-3 KPA, natomiast większość, tj. 48 wniosków - po tym terminie - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 3. Ponadto, organ nie zawiadamiał strony o niezakończonym w terminie (art. 36 §1 i 2 KPA) w wypadku 28 spraw - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 4.

Gdy wnioskodawca wskazał we wniosku adres poczty elektronicznej, informacja o przyznaniu dodatku węglowego w żadnej z badanych spraw nie została przesłana na ten adres - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 5.

Badanie terminowości wypłat dodatku węglowego wykazało 28 wypłat świadczenia po terminie z art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, co zostało szerzej opisane w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

W zakresie 31 rozstrzygnięć negatywnych (odmowy, pozostawienie bez rozpoznania) postępowanie administracyjne prowadzono co do zasady prawidłowo, niemniej jednak nie udało się uniknąć nieprawidłowości, tj.:

- dwie decyzje o umorzeniu postępowania nie zostały doręczone stronie,
- pozostawiając wniosek bez rozpoznania jako kolejnego na ten sam adres (art. 2 ust. 3b ustawy o dodatku węglowym) organ postępował prawidłowo, poza jednym wyjątkiem – organ nie wydał decyzji lecz informację, pomimo że poprzedziło ją przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w celu ustalenia zamieszkiwania pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywania przez te gospodarstwa oddzielnego lub wspólnego źródła ogrzewania (art. 2 ust. 3c-3e ustawy),
- w dwóch przypadkach decyzje odmawiające świadczenia dodatku węglowego nie zawierały pouczenia dotyczącego wniesienia odwołania, a uzupełnienia tych decyzji dokonano po terminie określonym w przepisach KPA,
- w wypadku jednej sprawy wydano decyzję przed upływem terminu na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy,

szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 6-9.

Wnioski o wypłatę dodatku węglowego co do zasady zostały sporządzone zgodnie z wzorem wniosku określonym rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego²⁹, a gdy były dotknięte usualnymi brakami – organ wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku. Stwierdzono, że w dwóch przypadkach pomimo braków nie wezwano wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku - szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 10.

Składane wnioski we wszystkich przypadkach podlegały weryfikacji w bazie CEEB oraz bazie PESEL, celem potwierdzenia m.in. zamieszkania wnioskodawcy pod wskazanym adresem, poza jednym wyjątkiem³⁰ - w toku kontroli NIK organ dokonał

²⁹ Dz.U. poz.1712.

³⁰ PS.ŚR.467.2526.2022.

weryfikacji, potwierdzając dane osobowe, nr PESEL, stan cywilny wnioskodawcy i adres zameldowania.

(akta kontroli str. 88-165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 31 stycznia 2023 r. OPS nie rozpatrzył 55 wniosków o wypłatę dodatku węglowego w łącznej wysokości 165 tys. zł, złożonych do końca listopada 2022 r., przy czym w odniesieniu do wszystkich wniosków prowadzono czynności w toku postępowania administracyjnego. Tym samym nie dochowano terminu wypłaty dodatku węglowego określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Zgodnie z tym przepisem, dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. Z wyjaśnień Dyrektora OPS wynika, że przyczyny nierozpatrzenia ww. wniosków były następujące:

- w ostatnim tygodniu listopada 2022 r. wpłynęło 411 wniosków o dodatek węglowy (są to w większości wnioski złożone przez osoby objęte ciepłem systemowym);
- do realizacji zadania oddelegowano cztery osoby, które w tym czasie realizowały inne zadania, wynikające z: ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (od grudnia 2022 r.), ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa;
- po kolejnej zmianie ustawy o dodatku węglowym, ogromna część wniosków nie mogła zostać rozpatrzona bez uprzednio przeprowadzonego wywiadu środowiskowego; zmiana ustawy spowodowała również, że część osób, których wniosek o dodatek węglowy został pierwotnie odrzucony/anulowany - złożyło ponownie wniosek o dodatek węglowy po wyodrębnieniu adresu;
- wiele czasu zajmowało ustalenie faktycznej daty złożenia przez wnioskujących deklaracji CEEB, gdyż od tej daty zależało, jakie czynności będą dalej podjęte; organ występował wówczas na drodze e-mail do Urzędu Miasta o przesłanie kserokopii deklaracji złożonych przez obywatela na dany adres.

NIK zauważa, że ustawodawca jednoznacznie określił termin wypłat dodatków węglowych, co rzutuje na termin zakończenia realizacji tego zadania (koniec stycznia 2023 r.).

(akta kontroli str. 33, 78-82)

2. W sytuacji gdy deklaracja złożona do bazy CEEB przed 11.08.2022 r. została zmodyfikowana w zakresie paliwa (wcześniej wykazano drewno kawałkowe), poprzez dopisanie po tej dacie węgla i paliw węglopochodnych - organ postępował niejednolicie. Zgodnie z *Poradnikiem dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego* opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska³¹ zmiana paliwa z drewna na węgiel powoduje, iż wnioskodawcy dodatek nie może zostać przyznany; znowelizowane przepisy nadal nie przewidują możliwości przyznania dodatku w przypadku gdy po 11 sierpnia 2022 r. dokonano modyfikacji złożonej deklaracji CEEB, która to modyfikacja stworzyła możliwość uzyskania dodatku węglowego, jeżeli jednak, w ramach przeprowadzonej przez gminę weryfikacji stwierdzone zostanie, że zgłoszona do CEEB zmiana deklaracji po 11 sierpnia 2022 r. odpowiada stanowi faktycznemu, to świadczenie może być przyznane. W następujących sprawach:

³¹ <https://www.gov.pl/web/klimat/poradnik-dla-samorzadow-dotyczacy-wypłaty-dodatku-węglowego>. Odpowiedzi na pytania: 77, 80 (wersja zaktualizowana).

- a) pierwszy wniosek w sprawie dodatku węglowego organ załatwił odmownie, nie przeprowadził wywiadu (wniosek z 1.09.2022 r., decyzja ws. odmowy świadczenia w formie dodatku węglowego z dnia 9.12.2022 r.³²), a drugi wniosek (z 14.10.2022 r.) – pozytywnie, przyznając dodatek węglowy 15.12.2022 r. po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego – w chwili podjęcia ww. rozstrzygnięć obowiązywał taki sam stan prawny;
- b) na wniosek z 23.09.2022 r.³³ przyznano dodatek węglowy decyzją z 23.01.2023 r., po przeprowadzeniu wywiadu potwierdzającego prowadzenie odrębnego gospodarstwa domowego. Z bazy CEEB wynikało, że wnioskodawca złożył dwie deklaracje na adres zamieszkania:
- deklarację dot. źródeł ciepła i spalania paliw złożoną 24.06.2022 r., w której wykazano jako źródło ogrzewania kocioł na paliwo stałe, paliwo: drewno kawałkowe (wyłącznie), do bazy wprowadzono 9.11.2022 r.,
 - deklarację dot. źródeł ciepła i spalania paliw złożoną 23.09.2022 r., w której wykazano jako źródło ogrzewania kocioł na paliwo stałe, paliwo: węgiel i paliwa węgl pochodne, drewno kawałkowe, do bazy wprowadzono 10.11.2022 r.

Z notatek służbowych z przeprowadzenia wywiadu środowiskowego z 17.01.2022 r. wynika, że potwierdzono odrębność lokalu: pod wskazanym adresem znajdują się trzy lokale, wnioskodawca zamieszkuje w odrębnym lokalu, źródło ciepła kocioł na paliwo stałe, rodzaj paliwa: „drewno-węgiel”. W aktach sprawy pracownik zamieścił adnotację z 23.01.2023 r. „Przyznano na podstawie konsultacji z Kierownikiem” oraz wskazał art. 7a § 1 KPA³⁴.

Zgodnie z zasadą zaufania do władzy publicznej, wyrażoną w art. 8 § 1 KPA organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Z wyjaśnień Kierownika ŚR wynika, że w sprawie PS.ŚR.467.1464.2022 wydano decyzję odmowną, ze względu na zmianę deklaracji CEEB dokonaną po dniu 11 sierpnia 2022 r. w ten sposób, że do rodzaju paliwa dopisano węgiel - taka zmiana według Podręcznika Ministerstwa Klimatu i Środowiska w sprawie dodatku węglowego, nie uprawnia do dodatku. Takie zasady tuł. Organ stosował w tych sytuacjach. Jednakże napływające rozstrzygnięcia SKO dotyczące przypadku, gdy dopisano lub zmieniono rodzaj paliwa, wskazywały, że przed podjęciem decyzji organ I instancji w każdym wątpliwym przypadku zobowiązany jest przeprowadzić wywiad na podstawie art. 2 ust. 15 g ustawy o dodatku węglowym. Wobec takiego stanowiska SKO, dyrektor OPS, po konsultacji z prawnikiem, podjął decyzję, że w sytuacjach zmiany rodzaju paliwa, przed podjęciem decyzji, należy ustalić stan faktyczny, poprzez przeprowadzenie wywiadu. Dlatego Panu [...] sprawa PS.ŚR.467.2526.2022, po przeprowadzonym wywiadzie na podstawie art.2 ust. 15 g, przyznano dodatek węglowy. [...] sprawa PS.ŚR.467.2274.2022 - podobna sytuacja jak wyżej - zmiana/uzupełnienie rodzaju paliwa z drewna na węgiel po 11 sierpnia 2022 r. Przeprowadzony wywiad potwierdził stosowanie węgla i drewna.

(akta kontroli str. 93-95, 155-156, 164-165)

3. Spośród zbadanych 84 wniosków o wypłatę dodatku węglowego większość, tj. 48 wniosków, organ nie załatwił w terminach określonych w art. 35 §1-3 KPA

³² Sprawa PS.ŚR.467.1464.2022.

³³ PS.ŚR.467.2274.2022.

³⁴ Zasada rozstrzygania na korzyść strony - Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

(w szczególności w ciągu miesiąca)³⁵. Najdłuższe postępowanie trwało 142 dni, a efektywnie³⁶ - 96 dni. Zgodnie z art. 35 §1-3 KPA organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. 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. Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym³⁷ w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ŚR przyczyną nieprawidłowości były: *wpływ dużej ilości wniosków w krótkim czasie (po zaledwie dwóch tygodniach realizacji ustawy wpłynęło ponad 1000 wniosków); zbyt mała ilość osób realizujących ustawę; kumulacja wielu innych zadań zleconych gminie (realizowanych przez tut. Dział w jednym czasie. I tak w okresie od sierpnia 2022 r. do stycznia 2023 r. poza wnioskami o dodatek węglowy zostało wydanych 758 decyzji w sprawie zasiłków rodzinnych, 119 decyzji w sprawie funduszu alimentacyjnego, 402 decyzje w sprawie dodatku ośłonowego i 680 decyzji w sprawie innych źródeł ciepła); dokładanie kolejnych zadań w czasie, gdy jeszcze pozostałe nie zostały zrealizowane; wielokrotne zmiany zapisów ustawy, które generowały konieczność zmiany postępowania, ciągłej analizy i weryfikacji pod kątem nowych przepisów (przez pierwszy miesiąc praktycznie nie były wydawane żadne informacje, gdyż większość czasu pracy pochłaniało przyjmowanie i rejestracja napływających wniosków).* Kierownik ŚR wskazała również na problemy z bazą CEEB i definicją miejskiej i lokalnej sieci ogrzewania:

- początkowo organ nie miał bezpośredniego dostępu do tej bazy - *loginy i hasła zostały udostępnione przez urząd gminy po około 2 tygodniach, do tego czasu należało z systemu Sygnity pobierać raporty z bazy CEEB, które były dość ogólne i niedokładne;*
- brak informacji lub szkoleń, jak działa baza CEEB - *nie mieliśmy wiedzy o tym, że daty widoczne w bazie CEEB, jako „data złożenia deklaracji” nie są rzeczywistymi datami, w których obywatele złożyli swoje deklaracje. Okazało się po jakimś czasie, że na stronie <https://ceeb.gov.pl/> widać tylko datę wpisania tej deklaracji do systemu, natomiast do rozstrzygnięcia wniosku, konieczne było znać datę rzeczywistą. Taka data widoczna była jedynie wówczas, gdy obywatel złożył deklarację internetowo. Ale tu pojawił się kolejny problem, gdyż deklaracje złożone internetowo osoby składające mogły je modyfikować i nie było to widoczne, natomiast każda modyfikacja deklaracji złożonej tradycyjnie - była widoczna w rejestrze CEEB. Generowało to pewną nierówność szans na uzyskanie dodatku węglowego;*

³⁵ Wnioski nr: PS.ŚR.467.2609.2022, 398, 2640, 1985, 1150, 1464, 2526, 1306, 1368, 2225, 2274, 1774, 1775, 2679, 1960, 1676, 1277, 1634, 2277, 1133, 1177, 1400, 1298, 1767, 2302, 2343, 800, 1596, 758, 2623, 2617, 1171, 2504, 1579, 1117, 2606, 1635, 2078, 2299, 2414, 589, 548, 215, 2066, 1229, 933, 247, 1844, o łącznej wartości 144 tys. zł, w tym 31 objętych badaniem kwestionariuszowym.

³⁶ Po uwzględnieniu art. 35 § 5 KPA, który stanowi, iż do terminów załatwiania spraw administracyjnych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

- w czasie obowiązywania ustawy o dodatku węglowym, nie wszystkie deklaracje zostały już wprowadzone do systemu CEEB przez pracownika gminy - *nie były one zatem widoczne i konieczne było ich pozyskanie w formie kserokopii lub skanu. Zajmowało to w większości przypadków około miesiąca;*
- ustawodawca nie wyjaśnił do końca i szczegółowo co to jest miejska sieć ciepłownicza, wobec czego wielu Zarządców podpisało się pod zaświadczeniem, że bloki mieszkalne znajdujące się pod ich zarządem obsługiwane są przez lokalną sieć ciepłowniczą. Dopiero w wyniku spotkań on-line zorganizowanych przez Związek Miast Polskich z przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w sierpniu i wrześniu 2022 r. doprecyzowano, że jeżeli bloki korzystają z kotłowni obsługiwanej przez firmę zewnętrzną, która zajmuje się wytwarzaniem i dystrybucją ciepła (w Sulechowie jest to firma: Energetyka Ciepła Opolszczyzny), to należy ją traktować jako miejską sieć ciepłowniczą. Należało zatem pozyskać kolejne zaświadczenia od Zarządców Spółdzielni, w jaki sposób i które konkretnie bloki są ogrzewane przez miejską, a które przez lokalną sieć ciepłowniczą. Do tego czasu nie można było wniosków złożonych przez mieszkańców bloku rozpatrzeć.

W pierwszej kolejności załatwiane były sprawy, które nie budziły wątpliwości. Natomiast wnioski „do weryfikacji” pozostawały w oczekiwaniu na dodatkowe wyjaśnienia, uzupełnienia bądź deklarację CEEB, a po kolejnej zmianie przepisów oczekiwały na wyodrębnienie adresu i/lub wywiad.

NIK zauważa, że przyjmując do realizacji zadanie w zakresie dodatku węglowego OPS winien podejmować szersze działania, aby zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe, umożliwiające terminowe załatwianie spraw.

(akta kontroli str. 88-165)

4. W wypadku 28 wniosków³⁸ organ nie zawiadamiał strony o niezakończonym w terminie, czym naruszono art. 36 §1 i 2 KPA. Zgodnie z tym przepisem, o każdym przypadku niezakończonym 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. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Kierownik ŚR wyjaśnił, że: *ze względu na dużą ilość wniosków, co do których mieliśmy przypuszczenia, że nie zostaną załatwione w ustawowym terminie, zawiadomienia o powyższym fakcie były wysyłane tylko do spraw, które nie zostały jeszcze w danym dniu rozpoczęte, tj. oczekiwały na rozpoznanie. Samo redagowanie i wysyłanie tych powiadomień pochłaniało mnóstwo czasu, a osoby zainteresowane zawsze otrzymywały informację o stanie swojej sprawy podczas osobistej wizyty lub telefonicznie.*

W kontekście wyjaśnień należy zauważyć, że zawiadomienie strony o niezakończonym w terminie sprawy w terminie jest obowiązkiem ustawowym organu, a stronie - stosownie do art. 37 § 1 KPA - służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność), 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Ponadto, art. 38 KPA przewiduje odpowiedzialność pracownika organu, jeżeli z nieuzasadnionych

³⁸ Sprawy PS.ŚR.467.2902.2022, 2640, 2526, 1306, 1368, 2679, 1676, 1277, 1133, 1177, 1400, 1298, 2910, 800, 758, 2623, 2617, 1171, 2504, 1117, 2606, 2414, 589, 548, 215, 1229, 933, 247, dotyczących wniosków o wypłatę dodatku węglowego w łącznej wysokości 84 tys. zł, w tym objętych badaniem kwestionariuszowym 17 spraw.

przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 88-147, 151-152, 161)

5. Informacja o przyznaniu dodatku węglowego w 11 sprawach³⁹ nie została przesłana wnioskodawcy na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej⁴⁰. Zgodnie z art. 2 ust. 17 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy o dodatku węglowym upoważniony do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego przesyła wnioskodawcy informację o przyznaniu dodatku węglowego na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej, o ile wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku o wypłatę dodatku węglowego. W przypadku gdy wnioskodawca nie wskazał adresu poczty elektronicznej we wniosku o wypłatę dodatku węglowego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, odbierając ten wniosek od wnioskodawcy, informuje go o możliwości osobistego odebrania od tego organu informacji o przyznaniu dodatku węglowego. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik ŚR przyczyną było nieuzupełnienie adresu e-mail w systemie (6 przypadków) lub taka informacja została utworzona i przekazana do wysyłki, jednak wystąpił błąd wysyłania (5 przypadków). Kierownik ŚR stwierdziła, że *wykryto problem z przekazywaniem informacji elektronicznych w sprawie dodatku węglowego. Sprawa jest w trakcie wyjaśniania.*

(akta kontroli str. 88-147, 152, 161-162)

6. Dwie decyzje o umorzeniu postępowania nie zostały doręczone stronie⁴¹. Zgodnie z art. 109 § 1 KPA decyzję doręcza się stronom na piśmie. Kierownik ŚR wyjaśniła, że przyczyną było to, że decyzja była zgodna z wolą wnioskodawczyni i na jej wniosek.

Należy zauważyć, że decyzja uwzględniająca w całości żądanie strony stanowi przesłankę odstąpienia od uzasadnienia decyzji (art. 107 § 4 KPA), a nie – od jej doręczenia. Ponadto organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia (art. 110 § 1 KPA), a przepisy nie przewidują milczącego załatwienia sprawy w wypadku opisywanych postępowań.

(akta kontroli str. 91-92, 152, 162)

7. Organ, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego w celu ustalenia zamieszkiwania pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych oraz wykorzystywania przez te gospodarstwa oddzielnego lub współdzielonego źródła ogrzewania (art. 2 ust. 3c-3e ustawy), sporządził informację o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania z 23.01.2023 r., jako kolejnego na ten sam adres zamieszkania, a nie wydał decyzji. Tym samym naruszono art. 104 § 1 KPA w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Zgodnie z art. 2 ust. 3c ustawy o dodatku węglowym w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych zamieszkujących pod tym adresem w odrębnych lokalach, nie stosuje się ust. 3a i 3b do gospodarstwa domowego, którego źródłem ogrzewania jest oddzielne lub współdzielone źródło ciepła. Tym samym nie stosuje się ust. 3b (pozostałe wnioski pozostawia się bez rozpoznania). Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ŚR przyczyną

³⁹ Sprawy PS.ŚR.467.2733.2022, 2752, 2609, 3121, 800, 2504, 1117, 2078, 467, 2299, 53, o łącznej wartości 33 tys. zł, w tym w badaniach kwestionariuszowych - w siedmiu przypadkach.

⁴⁰ W aktach spraw znajduje się informacja o przyznaniu dodatku węglowego, z adnotacją a/a (ad acta).

⁴¹ Decyzja wydana w dniu 24.10.2022 r. (sprawa PS.ŚR.467.884.2022) oraz decyzja wydana w dniu 7.12.2022 r. (sprawa PS.ŚR.467.2713.2022).

nieprawidłowości było to, iż wywiad środowiskowy nie potwierdził odrębności lokalu, zatem wniosek został potraktowany jako kolejny złożony na ten sam adres. Przyczyną niewydania decyzji był brak przepisu mówiącego, że w sytuacji niepotwierdzenia przez wywiad środowiskowy odrębności lokalu należy również wydać rozstrzygnięcie w formie decyzji.

Należy zauważyć, że w powołanym powyżej art. 2 ust. 3b ustawy (kolejny wniosek na ten sam adres miejsca zamieszkania) „ustawodawca przewidział instytucję pozostawienia wniosku bez rozpoznania, która stanowi analogię do instytucji z art. 64 § 2 KPA. Nie ulega wątpliwości, że pozostawienie podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 KPA następuje w drodze czynności materialno-technicznej. [...] Czynność ta bowiem nie potwierdza ani też nie zaprzecza, że dotyczy uprawnienia lub obowiązku wynikających wprost z ustawy”⁴². W opisywanej sytuacji, w związku z wystąpieniem przesłanek wymienionych w art. 2 ust. 3c i 3d ustawy, organ przeprowadził wywiad środowiskowy celem potwierdzenia uprawnienia wynikającego z ustawy. W związku z powyższym, sprawę należało załatwić przez wydanie decyzji. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż art. 3 ust. 3c ustawy o dodatku węglowym wprost stanowi, że przy spełnieniu przesłanek wymienionych w tym przepisie nie stosuje się ust. 3b ustawy (tj. pozostawienia pozostałych wniosków bez rozpoznania).

(akta kontroli str. 90, 153, 162)

8. W dwóch przypadkach organ dokonał uzupełnienia decyzji odmawiającej świadczenia dodatku węglowego, w zakresie pouczenia o prawie do wniesienia odwołania, po 26 i 28 dniach, tj. po terminie określonym przepisami KPA⁴³. Zgodnie z art. 111 § 1a KPA organ administracji publicznej, który wydał decyzję, może ją uzupełnić lub sprostować z urzędu w zakresie, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ŚR *w sprawach odmowy dodatku węglowego decyzje odmowne redagowane były na szablonie informacji o przyznaniu dodatku węglowego i odpowiednio modyfikowane. Niestety szablon informacji nie zawierał pouczenia o możliwości odwołania się do SKO. Zatem do w/w osób zostały omyłkowo wysłane decyzje odmowne niezawierające tego pouczenia. W momencie zauważenia błędu został on częściowo naprawiony poprzez dostanie pouczenia w trybie art. 111 § 1a KPA, mimo że termin na sprostowanie już upłynął.*

(akta kontroli str. 90-91, 153, 162)

9. W jednej sprawie⁴⁴ wydano decyzję przed upływem terminu na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy. Do wnioskodawcy skierowano:

- zawiadomienie z 17.10.2022 r. o niespełnieniu przesłanek do przyznania dodatku węglowego, w związku z czym konieczne będzie wydanie decyzji odmownej oraz o prawie zapoznania się z zebrany materiał dowodowy w terminie 7 dni od otrzymania zawiadomienia (doręczone 25.10.2022 r.), termin upłynął 2.11.2022 r.,
- decyzję z dnia 17.10.2022 r. ws. odmowy świadczenia w formie dodatku węglowego - w wyniku weryfikacji złożonych we wniosku oświadczeń z deklaracją złożoną na ww. adres w CEEB, organ pozyskał informację, że deklaracja o źródle ciepła została złożona w dniu 28.09.2022 r., przy czym nie jest to nowe źródło

⁴² Tak: Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (II SA/Łd 971/22), LEX nr 3440123; Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 stycznia 2023 r. (II SA/Bd 1207/22), LEX nr 3458748.

⁴³ Postanowieniami z 14.11.2022 r. uzupełniono decyzje: z 17.10.2022 r. w sprawie PS.ŚR.467.1306.2022 i z 19.10.2022 r. w sprawie PS.ŚR.467.398.2022 (dor. 24.10.2022 r.).

⁴⁴ PS.ŚR.467.1306.2022.

ciepła w rozumieniu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (doręczona 25.10.2022 r.).

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ŚR wnioskodawczyni w dniu 12.10.2022 r. zapoznała się z materiałem dowodowym, nie wniosła uwag i podpisała oświadczenie. Wobec czego w dniu 17.10.2022 r. wydano decyzję. Przyczyną wystąpienia zawiadomienia i decyzji w tym samym czasie, była chęć dopełnienia formalności, mimo że strona już oświadczyła, że nie wnosi żadnych uwag.

Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest pouczenie strony o prawie do zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia – OPS dokonał tej czynności w dniu 17.10.2022 r. (zawiadomienie doręczone 25.10.2022 r.). Organ ma także obowiązek wstrzymać się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie⁴⁵.

(akta kontroli str. 94, 153-154, 163)

10. W dwóch sprawach przyznano dodatek węglowy⁴⁶ na podstawie wniosków z usuwalnymi brakami, a organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o:

- a) dane właściciela rachunku⁴⁷,
- b) pełnomocnictwo - pod wnioskiem podpis złożyła inna osoba (J. O), niż wymieniona jako wnioskodawca (J.T), do wniosku nie dołączono pełnomocnictwa⁴⁸.

Tym samym organ naruszył art. 64 § 2 KPA, zgodnie z którym jeżeli podanie nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Kierownik ŚR wyjaśniła, że w pierwszym przypadku - zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Klimatu i Środowiska - tutaj organ starał się załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, w drugim przypadku - przeoczono, że podpis pod wnioskiem złożyła inna osoba - zostaną tu podjęte czynności wyjaśniające.

(akta kontroli str. 124, 129, 152, 162)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia proces przyznawania dodatku węglowego negatywnie. Wprawdzie organ dokonywał weryfikacji podmiotowej (w bazie PESEL) oraz przedmiotowej (źródeł ogrzewania) służącej ustaleniu prawa do świadczenia, jednak większość objętych kontrolą spraw została załatwiona nieterminowo, a do końca stycznia 2023 r. organ nadal nie rozpatrzył 55 wniosków o wypłatę dodatku węglowego. W postępowaniu w sprawie dodatku węglowego organ nie zawsze postępował z należytą starannością - wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na: niezawiadomianiu przez organ strony o niezakończonym w terminie (28 wniosków), nieprzesłaniu wnioskodawcy na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej informacji o przyznaniu dodatku węglowego (11 spraw), nedoręczeniu stronie decyzji o umorzeniu postępowania (dwa wnioski), uzupełnieniu decyzji odmawiającej świadczenia dodatku węglowego, w zakresie pouczenia o prawie do wniesienia odwołania, po terminie określonym w przepisach (dwie sprawy), braku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, w sytuacji gdy wystąpiły braki formalne (dwie sprawy). W sytuacji gdy deklaracja złożona do bazy CEEB przed 11.08.2022 r. została zmodyfikowana w zakresie paliwa, poprzez dopisanie po tej dacie węgla i paliw węglopochodnych organ postępował niejednolicie. W tym kontekście Izba dostrzega uwarunkowania związane z realizacją tego zadania, na

⁴⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 14.12.2007 r., II SA/Kr 569/07, LEX nr 479288.

⁴⁶ W łącznej wysokości 6 tys. zł.

⁴⁷ PS.ŚR.467.548.2022.

⁴⁸ PS.ŚR.467.424.2022.

które jednostka nie miała wpływu, tj. kilkukrotne nowelizacje ustawy o dodatku węglowym, zmieniające istotne założenia dotyczące przyznania tego świadczenia, wprowadzane w toku trwających postępowań, nieprecyzyjne przepisy prawa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Proces wypłaty dodatku węglowego

1. Ośrodek Pomocy Społecznej w dniu 23 sierpnia 2022 r. za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej CAS) złożył wniosek o przyznanie środków na wypłatę dodatku węglowego w 2022 r. w łącznej wysokości 7.650.000 zł⁴⁹, w tym:

- 7.500.000 zł na wypłatę 2.500 dodatków węglowych (w kolejnych miesiącach: we wrześniu - 2.100, październiku - 200, listopadzie - 160 i grudniu - 20 dodatków);
- 150.000 zł na koszty obsługi (2% łącznej kwoty dotacji wypłacanej w gminie).

Powyższy rozkład wypłat dodatków węglowych związany był z miesięcznym terminem wypłaty dodatku węglowego (obowiązującym do nowelizacji z 15 września 2022 r.).

W dniu 12.09.2022 r. OPS za pośrednictwem CAS przekazał do LUW *Wniosek dodatek węglowy – weryfikacja wrzesień 2022*, w którym na ten miesiąc zaplanował wydatki 2.172.600 zł na wypłatę 710 dodatków węglowych i koszty obsługi 42.600 zł. W dniu 22.09.2022 r. do OPS wpłynęła kwota odpowiadająca ww. zapotrzebowaniu.

Od września 2022 r. OPS przedstawiał do LUW *analizę wydatków wg stanu na koniec miesiąca*, z której wynikały następujące dane, na dzień:

- 30.09.2022 r. – na październik zaplanowano wydatki 3.105.900 zł z tytułu wypłaty 1 015 świadczeń i kosztów obsługi 60.900 zł, a na kolejne miesiące w 2022 r. – 980 dodatków i wydatki 2.998.800 zł; do tego dnia OPS wydatkował 1.531.218 zł z tytułu wypłaty 505 dodatków i kosztów obsługi 16.218 zł, z przekazanych środków pozostało 641.382 zł; łącznie planowano wypłatę 2 500 świadczeń;
- 31.10.2022 r. – na listopad zaplanowano wydatki 3.499.232 zł z tytułu wypłaty 1.140 świadczeń i kosztów obsługi 79.232 zł, a na grudzień wydatki 3.335.400 zł (1.090 świadczeń, koszty obsługi 65.400 zł); do tego dnia wydatkowano 2.161.768 zł (710 dodatków i koszty obsługi 31.768 zł), z otrzymanych środków pozostało 10.832 zł; łącznie zaplanowano 2.940 wypłat dodatków;
- 30.11.2022 r. – na grudzień zaplanowano wydatki 3.662.820 zł z tytułu wypłaty 1.197 świadczeń i kosztów obsługi 71.820 zł; do tego dnia wydatkowano 4.173.840 zł z tytułu wypłaty 1.364 dodatków i kosztów 81.840 zł, otrzymane środki wydatkowano w całości; łącznie zaplanowano wypłatę 2.561 dodatków.

Do końca września OPS rozpatrzył pozytywnie 541 wniosków (76,2% planu), do końca października - 1.020 (67,1% planu), listopada - 1.694 (91,6%), a do końca roku - 2.131 wniosków (83,2% planowanych).

(akta kontroli str. 37-47, 85)

Na rachunek OPS wpłynęły następujące kwoty na realizację dodatków węglowych:

- 2.172.600 zł w dniu 22.09.2022 r.⁵⁰, w kwocie wynikającej ze zgłoszonego zapotrzebowania 12.09.2022 r. na wrzesień 2022 r.;
- w październiku 2022 r. nie wpłynęły żadne środki, a z wcześniej przekazane środki pozwoliły na realizację świadczeń do 11.10.2022 r., wypłacono 711 dodatków do

⁴⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym gmina składa wojewodzie wniosek o przyznanie środków w terminie do dnia 30 listopada 2022 r., który może skorygować do 15 grudnia 2022 r. Środki na realizację wypłat dodatku węglowego są przekazywane gminom przez wojewodę, na podstawie ww. wniosku w miesięcznych ratach. Nadpłata środków może być zaliczana na poczet kwoty należnej w miesiącu następnym, z wyjątkiem nadpłaty za grudzień 2022 r., która podlega przekazaniu na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego w terminie do dnia 20 stycznia 2023 r. (art. 4 ust. 4 ustawy o dodatku węglowym – w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 grudnia 2022 r.). Zgodnie z nowelizacją ustawy o dodatku węglowym wprowadzoną z dniem 21 grudnia 2022 r. wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w terminie do 1 i 15 dnia każdego miesiąca, w którym może być wypłacany dodatek węglowy, informuje właściwego wojewodę o wysokości niewykorzystanych środków przekazanych przez wojewodę na wypłatę dodatku węglowego; w terminie wskazanym przez wojewodę wójt, burmistrz albo prezydent miasta zwracają niewykorzystane środki przekazane na wypłatę dodatku węglowego, w wysokości wskazanej przez wojewodę, na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego (art. 4 ust. 4a i 4b ustawy o dodatku węglowym).

⁵⁰ Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów, na rachunek której wpłynęła 21.09.2022 r.

tego dnia, zabrakło środków na wypłatę dodatku węglowego 83 gospodarstwom, a na koniec miesiąca zabrakło na wypłatę 310 dodatków węglowych;

- w listopadzie 2022 r.:
 - 1.032.000 zł w dniu 4.11.2022 r.⁵¹, tj. 29,5% zapotrzebowania na miesiąc listopad według stanu na 30.10.2022 r.; z puli tej wypłacono dodatek węglowy 337 gospodarstwom domowym w dniach od 4.11.2022 r. do 21.11.2022 r.,
 - 969.240 zł w dniu 23.11.2022 r.⁵², tj. 27,7% zapotrzebowania na miesiąc listopad według stanu na 30.10.2022 r.; z puli tej w dniu wpływu środków wypłacono dodatek węglowy 318 gospodarstwom domowym, do wypłaty było gotowych 418 spraw;
- w grudniu 2022 r.:
 - 519.000 zł w dniu 2.12.2022 r.⁵³, tj. 14,2% zapotrzebowania na miesiąc grudzień według stanu na 30.11.2022 r.; z dotacji tej wypłacono dodatek węglowy 169 gospodarstwom domowym w dniu 2.12.2022 r. i 9.12.2022 r.; na dzień 9.12.2022 r. przygotowanych do wypłaty było 534 spraw,
 - 3.143.820 zł w dniu 20.12.2022 r.⁵⁴, tj. 85,8% zapotrzebowania na miesiąc grudzień według stanu na 30.11.2022 r.; z dotacji tej wypłacono dodatek węglowy dla 571 gospodarstw domowych w dniach 20.-29.12.2022 r.

Łącznie na rachunek OPS w 2022 r. wpłynęły środki w wysokości 7.836.660 zł, co zabezpieczało wypłatę 2.561 dodatków węglowych z kosztami obsługi (2%). Wypłacono 2.106 dodatków, świadczeniobiorcy dokonali zwrotu dwóch dodatków.

Tym samym otrzymywane w ciągu czterech miesięcy realizacji zadania (do dnia 19.12.2022 r.) środki nie pokrywały kosztów przyznanych - do dnia wpływu środków – świadczeń. Dopiero środki otrzymane 20.12.2022 r., stanowiące 40,1% ogółu, w pełni (a nawet z nadwyżką) pokryły potrzeby na wypłaty przyznanych świadczeń.

W dniu 29.12.2022 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 30.12.2022 r. OPS dokonał zwrotu kwoty 1.398.499,62 zł na rachunek Gminy Sulechów⁵⁵, stanowiącej środki niewykorzystane z tytułu:

- niewypłaconych 457 dodatków węglowych oraz przypadających na nie kosztów obsługi - 1.398.420 zł,
- niewykorzystanych środków na obsługę wypłaconych świadczeń - 79,62 zł.

Na koniec roku do wypłaty pozostało 25 dodatków węglowych, a do rozpatrzenia 588 wniosków o wypłatę dodatku węglowego.

Kierownik ŚR zwrot środków do LUW, w sytuacji gdy na koniec roku nie wypłacono wszystkich dodatków oraz pozostały sprawy do rozpatrzenia, a z ww. pisma wynikało, że można dokonywać wydatków w 2023 r. ze środków otrzymanych w 2022 r. wyjaśniała końcem roku budżetowego i zasadami gospodarki finansowej obowiązującymi jednostki budżetowe: *zgodnie z dyscypliną finansów publicznych samorządowa jednostka budżetowa na koniec roku musi przekazać wszystkie swoje środki finansowe z rachunku bankowego do Gminy. Zgodnie z pismem z LUW Gmina mogła wypłacić do dnia 13.01.2023 r. dodatki węglowe, jednak w budżecie Gminy*

⁵¹ Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów, na rachunek której wpłynęła w tym samym dniu 4.11.2022 r.

⁵² Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów, na rachunek której wpłynęła 22.11.2022 r.

⁵³ Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów, na rachunek której wpłynęła 1.12.2022 r.

⁵⁴ Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów, na rachunek której wpłynęła 19.12.2022 r.

⁵⁵ Kwota ta została przekazana przez Gminę Sulechów do LUW tego samego dnia 30.12.2022 r.

Sulechów, na dzień 1.01.2023 r. nie była uwzględniona kwota dotycząca wypłat świadczeń dodatków węglowych. W styczniu br. na wniosek Dyrektora OPS Rada Miejska przyjęła uchwałę budżetową Gminy Sulechów na rok 2023, gdzie uwzględniono środki finansowe na wypłatę dodatków.

Uchwała budżetowa Gminy Sulechów na 2023 r. podjęta w dniu 20.12.2022 r.⁵⁶ nie uwzględniała dochodów i wydatków związanych z dodatkiem węglowym, ww. wprowadzono do budżetu w dniu 17.01.2023 r.

(akta kontroli str. 26-29, 37-50, 59, 73-75, 85, 160-161)

W dniu 2.01.2023 r., w odpowiedzi na wniosek LUW, przekazano informację o liczbie wniosków o wypłatę dodatku węglowego wg stanu na dzień 31.12.2022 r., z której wynikało, że w 2022 r. z 3.141 złożonych wniosków: wypłacono 2 104 dodatki, do wypłaty pozostało 25 dodatków, nadal do rozpatrzenia - 559 wniosków. Ww. informacja przedstawiała zaniżoną o 26 liczbę wniosków, które wpłynęły do OPS - opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 1.

W dniu 17.01.2023 r. OPS, w odpowiedzi na pismo Wojewody Lubuskiego, poinformował o 464 wnioskach na dodatki węglowe planowanych do wypłaty w 2023 r. (w tym rozpatrzonych pozytywnie 135 wnioskach) oraz zapotrzebowaniem wraz z kosztami obsługi w kwocie 1.419.840 zł.

W 2023 r. (do 28.02.2023 r.) do OPS wpłynęły środki w wysokości 657.900 zł:

- 413.100 zł w dniu 30.01.2023 r. w wysokości pokrywającej 135 ww. dodatków węglowych wraz z kosztami obsługi, dodatki te OPS wypłacił 31.01.2023 r.⁵⁷, na ten dzień przygotowanych do wypłaty było łącznie 206 spraw (w tym ww.);
- 235.620 zł w dniu 13.02.2023 r. - kwota wynikająca z zapotrzebowania z dnia 7.02.2023 r. odpowiadająca wypłacie 77 dodatków wraz z kosztami obsługi; z tej puli wypłacono 77 dodatków w dniu 14.02.2023 r.;
- 9.180 zł w dniu 22.02.2023 r. - kwota wynikająca z zapotrzebowania z dnia 17.02.2023 r. na trzy dodatki węglowe wraz z kosztami obsługi; ww. dodatki wypłacono wnioskodawcom w dniu 23.02.2023 r.

(akta kontroli str. 51-57, 174-178)

2. Na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego OPS wydatkował:

- 6.438.160,38 zł w 2022 r., w tym na wypłatę 2.104 dodatków węglowych (6.312.000 zł) oraz koszty obsługi wypłaty dodatków (126.160,38 zł);
- 657.900,00 zł w 2023 r. (do 28.02.2023 r.), w tym na wypłatę 215 dodatków węglowych (645.000 zł) oraz koszty obsługi wypłaty dodatków (12.900 zł).

(akta kontroli str. 28-29, 72, 174-175)

3. Wypłata dodatku węglowego w kontekście ustawowego terminu składania wniosków (do dnia 30 listopada 2022 r.) oraz terminu wypłaty (do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku)⁵⁸, gdy wszystkie wnioski zostały złożone w ustawowym terminie, winna zakończyć się wraz z upływem miesiąca styczeń 2023 r.

Według stanu na koniec stycznia 2023 r. OPS nie wypłacił wszystkich należnych dodatków. Do tego czasu przyznano 2.312 dodatków węglowych oraz dokonano zwrotu pięciu nienależnie pobranych świadczeń, a do wypłaty pozostało 91 dodatków, w tym 23 dodatki przygotowane do wypłaty w kasie OPS w dniu 6.02.2023 r. W lutym przyznano 13 dodatków węglowych oraz wypłacono kolejnych 80 dodatków. Nadal nie rozpatrzono siedem wniosków, w odniesieniu do których wszczęto postępowanie w sprawie odmowy. Powyższe wskazuje, że wypłata dodatków węglowych nie nastąpiła terminowo. Z wyjaśnień Dyrektora OPS wynika, że przyczyną niedokonania wypłat był przede wszystkim brak środków finansowych na wypłatę dodatków

⁵⁶ Uchwała nr 0007.563.2022 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie uchwały budżetowej Gminy Sulechów na 2023 rok, [Uchwała 0007.563.2022 \(sulechow.pl\)](#). Uchwała nr 0007.579.2023 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 17 stycznia 2023 r. o zmianie uchwały budżetowej Gminy Sulechów na 2023 rok [Uchwała 0007.579.2023 \(sulechow.pl\)](#).

⁵⁷ W dniu 6.02.2023 r. uruchomiono środki na wypłaty za pośrednictwem kasy.

⁵⁸ Art. 2 ust. 9-11 ustawy o dodatku węglowym.

węglowych przyznanych w II połowie stycznia 2023 r.: OPS dokonał zwrotu niewykorzystanych środków na wypłatę dodatku węglowego w dniu 30.12.2022 r. w wysokości 1.398.499,62 zł. W dniu 17.01.2023 r. złożył do LUW zapotrzebowanie na wypłatę dodatków węglowych z kosztami obsługi w wysokości 1.419.840 zł (464 świadczenia), w tym na 135 wniosków pozytywnie rozpatrzonych pozostałych do wypłaty. W dniu 30.01.2023 r. OPS otrzymał środki na wypłatę 135 dodatków węglowych, w związku z czym następnego dnia wypłacił 112 świadczenia, a 6.02.2023 r – 23. Tym samym na dzień 31.01.2023 r., zabrakło środków na wypłatę 68 rozpatrzonych pozytywnie wniosków w II połowie stycznia 2023 r., na kwotę 204.000 zł.

Nieterminowe wypłaty były skutkiem nieterminowego rozpatrywania spraw, w szczególności nierozpatrzenia spraw do końca stycznia 2023 r. - opis w obszarze 1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 33, 55, 57, 59, 74, 78-81, 85)

4. Na podstawie badania 70 wypłat dodatków węglowych⁵⁹ ustalono, że:

- spośród 30 wniosków o wypłatę dodatku węglowego załączonych i wypłaconych do końca 2022 r., połowa świadczeń została wypłacona w terminie określonym w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym, a połowa – nieterminowo (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2);
- spośród 20 wniosków złożonych przed 30.10.2022 r. (zgodnie z przepisami wypłata powinna nastąpić do końca roku) – terminowo wypłacono siedem świadczeń, natomiast większość, tj. 13 świadczeń wypłacono nieterminowo (opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2);
- spośród 20 wniosków złożonych w listopadzie 2022 r. wszystkie wypłacono w dniu 31.01.2023 r., w tym terminowo – trzy dodatki węglowe objęte wnioskami złożonymi w ostatnim dniu listopada, pozostałe z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym.

Kierownik ŚR powołała się na terminy przekazywania środków z LUW za pośrednictwem Gminy i na to, że przekazywane kwoty nie pokrywały całego zapotrzebowania koniecznego do wypłaty przyznanych dodatków węglowych.

W kontekście wyjaśnień Kierownika ŚR oraz opisanego powyżej (w pkt 1) sposobu przekazania środków na wypłatę dodatków należy uznać, iż wypłata z opóźnieniem ww. dodatków nastąpiła z przyczyn niezależnych od OPS.

(akta kontroli str. 87-148, 150-151, 160-161)

5. Jednostka przedstawiła Wojewodzie Lubuskiemu rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego z wyodrębnieniem liczby i kwoty wypłaconych dodatków węglowych, w terminach określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o dodatku węglowym. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach wynikały z ewidencji wypłat świadczeń oraz zapisów księgowych⁶⁰, z uwzględnieniem zwrotu wypłaconych dodatków.

(akta kontroli str. 25-32, 36, 54-55, 58, 174-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W raporcie *Dodatek węglowy – liczba wniosków 31.12.2022 r.* złożonym do LUW wykazano 3 141 wniosków o wypłatę dodatku węglowego, podczas gdy do OPS wpłynęło 3 167 wniosków, a wszystkie zostały złożone w terminie do 30.11.2022 r.⁶¹. Kierownik ŚR wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości było to, iż na dzień sporządzenia sprawozdania do LUW, tj. 2.01.2023 r. nie wprowadzono do systemu

⁵⁹ Na podstawie wyników badania próby 30 wniosków w ramach obszaru 1 (badanie kwestionariuszowe), 20 wniosków złożonych przed 30.10.2022 r. oraz 20 wypłat zrealizowanych w II połowie stycznia 2023 r. innych niż ww.

⁶⁰ Na stronie ma konta 130 dla działu 853, rozdziału 85395, § 311 dla dodatku węglowego.

⁶¹ Różnica wynosiła 26 wniosków o wypłatę dodatków węglowych o łącznej kwocie 78 tys. zł.

jeszcze 26 wniosków. Fakt ten został ujawniony dopiero, gdy te konkretne sprawy (po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających) były gotowe do opracowania decyzji. (akta kontroli str. 53, 85-86)

2. Spośród 70 wniosków objętych kontrolą i załatwionych pozytywnie, 28 dodatków węglowych⁶² wypłacono z naruszeniem terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. Zgodnie z tym przepisem dodatek węglowy wypłaca się w terminie:

- do miesiąca od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę (w brzmieniu obowiązującym do 19.09.2022 r.),
- do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę, przy czym wnioski złożone po dniu 30 października 2022 r. wypłaca się do dnia 30 grudnia 2022 r. (w brzmieniu obowiązującym od 20.09.2022 r. do 20.12.2022 r.),
- do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę (w brzmieniu obowiązującym od 21.12.2022 r.).

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika ŚR na nieterminowe wypłaty rzutowało przede wszystkim przedłużające się postępowanie wyjaśniające (przyczyny tożsame jak powyżej wskazane).

(akta kontroli str. 87-148, 150-151, 160-161)

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie badane dodatki węglowe zostały wypłacone osobom uprawnionym. Natomiast w zakresie terminowości wypłaty świadczeń stwierdzono, że 64,3% kontrolowanych dodatków zostało wypłaconych z naruszeniem terminu określonego w art. 2 ust. 11 ustawy o dodatku węglowym. NIK zauważa jednak, że na proces wypłaty dodatku węglowego rzutowały przede wszystkim: zależna od jednostki terminowość prowadzenia postępowań w sprawie dodatku węglowego (40% objętych kontrolą, opis w obszarze 1) oraz niezależny od OPS sposób przekazywania środków na zaniechanie przez LUW, tj. wpływ w grudniu 2022 r. istotnej części kosztów zadania (44%), dopuszczenie możliwości wydatkowania środków w następnym roku dwa dni przed końcem roku budżetowego, bez uwzględnienia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę, a także przekazanie środków pod koniec stycznia 2023 r. według stanu rozpatrzonych wniosków w połowie tego miesiąca (24,3%).

Jednostka prawidłowo i terminowo sporządziła rozliczenie środków na realizację wypłat dodatku węglowego. Stwierdzono natomiast, że w jednym z raportów przekazywanych Wojewodzie Lubuskiemu wykazano zaniżoną (o 26) liczbę złożonych wniosków o wypłatę dodatku węglowego.

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:

Uwaga Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski 1. Załatwianie spraw administracyjnych w terminach określonych w art. 35 §1-3 KPA,
2. Zawiadamianie strony o niezakończonym w terminie, stosownie do art. 36 §1 i 2 KPA,

⁶² W próbie 30 spraw (badanie kwestionariuszowe): PS.ŚR.467.1596.2022, 2623, 2617, 2504, 1579, 1117, 1635, 2078, 2299, 2414, 215, 2066, 1229, 247, 1844 oraz w próbie 20 wniosków złożonych przed 30.10.2022 r.: PS.ŚR.467.2526.2022, 1985, 1368, 2225, 2274, 1277, 1634, 2277, 1133, 1177, 1066, 1400, 1298. Łącznie dodatki węglowe wynoszące łącznie 84 tys. zł.

3. Podjęcie zadeklarowanych działań dotyczących systemowego braku wysyłania informacji o przyznaniu dodatku węglowego oraz przekazanie wnioskodawcom ww. informacji,
4. Doręczanie stronie decyzji o umorzeniu postępowania,
5. W sytuacji wydawania decyzji odmawiającej świadczenia prawidłowe pouczenie o prawie do wniesienia odwołania,
6. Wydawanie decyzji po upływie wyznaczonego terminu na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy,
7. Wzywanie wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o przyznanie świadczenia, w wypadku gdy wniosek obarczony jest usuwalnymi brakami,
8. Rzetelne sporządzanie informacji do LUW dotyczących realizacji zadania zleconego oraz bieżące wprowadzanie wniosków o przyznanie świadczenia do właściwych rejestrów.

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 uwag
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 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, dnia 16 marca 2023 r.

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
główny specjalista kontroli
państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis