



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.25.2024.GG2

Pani
Kamila Suchocka-Szperlik
Wójt Gminy Kotla

ul. Głogowska 93
67-240 Kotla

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Wójt Gminy Kotla, prawidłowo pouczony, nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 3 stycznia 2025 r., doręzonego w dniu 13 stycznia 2025 r.)

Wrocław, dnia 31 stycznia 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kotla, ul. Głogowska 93, 67-240 Kotla Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kotli ¹ , ul. Krzycka 2, 67-240 Kotla (jednostka, którą upoważniono do realizacji zadania)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamila Suchocka-Szperlik, Wójt Gminy Kotla od dnia 6 maja 2024 r. (poprzednio Łukasz Horbatowski ²), Dorota Pieczulis, p.o. Dyrektora Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kotli od 7 maja 2024 r. (poprzednio Dyrektor GOPS Dorota Młodecka)
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Wójtowi Gminy Kotla na finansowanie wypłat dodatku węglowego. Okres objęty kontrolą od 12 sierpnia 2022 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 15 października 2024 r.
Podstawa prawna kontroli	Art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. <i>o wojewodzie i administracji rządowej w województwie</i> ³ oraz art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. <i>o kontroli w administracji rządowej</i> ⁴ w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. <i>o dodatku węglowym</i> ⁵ oraz na podstawie zatwierdzonego w dniu 25 czerwca 2024 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planu kontroli na II półrocze 2024 r. (nr: NK-KSE.430.4.2024.RG), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 października 2024 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	15 – 24 października 2024 r.
Kontrolerzy	1. Grzegorz Gola, inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 31 z dnia 9 października 2024 r. znak KO-KZ.0030.31.2024.GG; 2. Tomasz Woch, główny specjalista z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 32 z dnia 9 października 2024 r. znak KO-KZ.0030.32.2024.GG.

(akta kontroli str. 10-13)

¹ Dalej jako: kontrolowany.

² Pan Łukasz Horbatowski pełnił funkcję Wójta Gminy Kotla przez niemal całą kadencję 2018-2024.

³ Tekst. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

⁴ Tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

⁵ Tekst. jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1207, dalej jako: u.d.w.

II. Ocena kontrolowanej jednostki

Realizację wykonywania przez organ gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w przedmiocie wypłat dodatku węglowego oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

III. Ustalenia kontroli

Zadania objęte przedmiotem kontroli w okresie objętym kontrolą realizowane były z upoważnienia Wójta Gminy Kotla przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kotli⁶ oraz pracowników GOPS (pełne dane pracowników znajdują się w aktach kontroli).

(akta kontroli str.: 5 oraz 327-334)

W okresie objętym kontrolą kontrolowany rozpatrzył pozytywnie 1044 wnioski o przyznanie dodatku węglowego, pozostawił bez rozpoznania 226 wniosków oraz wydał 21 decyzji o odmowie wypłaty dodatku węglowego.

(akta kontroli str.: 5)

Kontroli poddano 65 wniosków o wypłaty dodatku węglowego rozpatrzonych pozytywnie⁷, 44 wnioski pozostawione bez rozpoznania⁸ oraz 21 spraw zakończonych decyzją o odmowie wypłaty środków⁹.

(akta kontroli str.: 21-22)

⁶ W myśl art. 2 ust. 15 u.d.w. wójt dokonuje weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego, w szczególności w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.w. wójt może, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego.

⁷ Wnioski o nr: GOPS.540.797.2022, GOPS.540.1213.2022, GOPS.540.1166.2022, GOPS.540.203.2022, GOPS.540.929.2022, GOPS.540.99.2022, GOPS.540.1008.2022, GOPS.540.649.2022, GOPS.540.225.2022, GOPS.540.264.2022, GOPS.540.277.2022, GOPS.540.937.2022, GOPS.540.60.2022, GOPS.540.1191.2022, GOPS.540.709.2022, GOPS.540.1068.2022, GOPS.540.529.2022, GOPS.540.1073.2022, GOPS.540.1080.2022, GOPS.540.597.2022, GOPS.540.6.2022, GOPS.540.54.2022, GOPS.540.496.2022, GOPS.540.551.2022, GOPS.540.1120.2022, GOPS.540.840.2022, GOPS.540.1224.2022, GOPS.540.42.2022, GOPS.540.136.2022, GOPS.540.1181.2022, GOPS.540.37.2022, GOPS.540.20.2022, GOPS.540.603.2022, GOPS.540.1107.2022, GOPS.540.810.2022, GOPS.540.917.2022, GOPS.540.78.2022, GOPS.540.740.2022, GOPS.540.1038.2022, GOPS.540.182.2022, GOPS.540.585.2022, GOPS.540.540.2022, GOPS.540.664.2022, GOPS.540.1176.2022, GOPS.540.1178.2022, GOPS.540.193.2022, GOPS.540.198.2022, GOPS.540.566.2022, GOPS.540.689.2022, GOPS.540.315.2022, GOPS.540.414.2022, GOPS.540.91.2022, GOPS.540.368.2022, GOPS.540.1221.2022, GOPS.540.875.2022, GOPS.540.425.2022, GOPS.540.908.2022, GOPS.540.905.2022, GOPS.540.698.2022, GOPS.540.147.2022, GOPS.540.210.2022, GOPS.540.457.2022, GOPS.540.458.2022, GOPS.540.454.2022, GOPS.540.128.2022.

⁸ Wnioski o nr: GOPS.540.1273.2022, GOPS.540.695.2022, GOPS.540.750.2022, GOPS.540.540.2022, GOPS.540.373.2022, GOPS.540.582.2022, GOPS.540.111.2022, GOPS.540.650.2022, GOPS.540.444.2022, GOPS.540.795.2022, GOPS.540.1072.2022, GOPS.540.784.2022, GOPS.540.599.2022, GOPS.540.607.2022, GOPS.540.345.2022, GOPS.540.355.2022, GOPS.540.868.2022, GOPS.540.4.2022, GOPS.540.379.2022, GOPS.540.401.2022, GOPS.540.1215.2022, GOPS.540.1243.2022, GOPS.540.1145.2022, GOPS.540.608.2022, GOPS.540.158.2022, GOPS.540.12.2022, GOPS.540.447.2022, GOPS.540.130.2022, GOPS.540.1030.2022, GOPS.540.743.2022, GOPS.540.715.2022, GOPS.540.720.2022, GOPS.540.668.2022, GOPS.540.15.2022, GOPS.540.855.2022, GOPS.540.1240.2022, GOPS.540.768.2022, GOPS.540.844.2022, GOPS.540.77.2022, GOPS.540.677.2022, GOPS.540.971.2022, GOPS.540.1029.2022, GOPS.540.1271.2022.

⁹ Wnioski o nr: GOPS.540.1230.2022, GOPS.540.1245.2022, GOPS.540.220.2022, GOPS.540.279.2022, GOPS.540.771.2022, GOPS.540.1111.2022, GOPS.540.1119.2022, GOPS.540.918.2022, GOPS.540.1062.2022, GOPS.540.1050.2022, GOPS.540.1262.2022, GOPS.540.1264.2022, GOPS.540.171.2022,

Obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego

A. Realizacja wniosków o wypłatę dodatku węglowego

Na podstawie informacji przesłanych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, iż w 1044 sprawach gospodarstwom domowym przysługiwał dodatek węglowy - z ogólnej liczby 1291 złożonych wniosków. W toku kontroli weryfikacji poddano 65 spraw na kwotę 195 000,00 zł, co stanowi 7,58 % kwoty przekazanej przez Wojewodę Dolnośląskiego Wójtowi Gminy Kotła na wypłatę dodatku węglowego.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- każdy z pozytywnie rozpatrzonych wniosków został złożony na wzorze, stanowiącym załącznik do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 2 ust. 19 u.d.w.;
- w toku prowadzonych postępowań organ kontrolowany zasadniczo podejmował oraz utrwał w aktach spraw czynności, o jakich mowa w art. 2 ust. 15 i ust. 15a u.d.w.;
- postępowania, w wyniku których przyznano dodatki węglowe prowadzone były przez umocowane do tego osoby, a informacje o przyznaniu dodatku węglowego podpisane przez osoby do tego upoważnione;
- w sprawach, o jakich mowa w art. 2 ust. 3c i ust. 3d u.d.w.¹⁰ zostały wydane decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy oraz podpisane przez upoważnioną do tego osobę;
- postępowania zakończone wypłaceniem dodatku węglowego w większości zostały zakończone terminowo¹¹ (tj. w 64 na 65);
- przyznane dodatki węglowe wypłacono w terminie wskazanym w przepisach u.d.w.¹² oraz w sposób wskazany przez poszczególnych wnioskodawców.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowania wyjaśniającego w ww. sprawach.

Przepisy art. 2 ust. 5 oraz ust. 5a¹³ u.d.w. określają przesłanki negatywne, których wystąpienie skutkuje odmową przyznania dodatku węglowego. W toku kontroli wezwano Wójta Gminy Kotła do wyjaśnienia, w jaki sposób zweryfikował czy żadna z ww. przesłanek nie wystąpiła. Z udzielonych wyjaśnień¹⁴ na przyjęcie zasługują jedynie te dotyczące

GOPS.540.1270.2022, GOPS.540.938.2022, GOPS.540.961.2022, GOPS.540.963.2022, GOPS.540.67.2022, GOPS.540.68.2022, GOPS.540.266.2022, GOPS.540.998.2022.

¹⁰ Sprawy GOPS.540.1178.2022, GOPS.540.1181.2022, GOPS.540.1191.2022, GOPS.540.1224.2022.

¹¹ Za wyjątkiem sprawy GOPS.540.649.2022.

¹² Patrz: zestawienie zawarte w pkt II pisma Wójta Gminy Kotła z dnia 14 listopada 2024 r. (znak: ROA.1710.2.2024.DP), dalej jako: wyjaśnienia z dnia 14 listopada 2024 r. W zakresie spraw nr 649 i nr 929 należy zaznaczyć, iż wprawdzie od daty wpływu poszczególnych wniosków (odpowiednio 26 sierpnia 2022 r. i 5 września 2022 r.) do daty wypłat dodatków (odpowiednio w dniach 25 listopada 2022 r. i 16 grudnia 2022 r.) upłynęło więcej niż dwa miesiące, niemniej jednak w toku każdego z powyższych postępowań kontrolowany informował o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy oraz o przyczynach jego wyznaczenia. Wprawdzie art. 2 ust. 11 u.d.w. nie przewidywał żadnych wyjątków, niemniej jednak nieracjonalnym, oraz narażającym Skarb Państwa na nieuzasadnione koszty byłoby działanie, w którym organ wypłacałby dodatki w powyższym terminie, lecz przed zweryfikowaniem zasadności samego wniosku.

¹³ Dla postępowań wszczętych od dnia 20 września 2022 r. lub wszczętych wcześniej i niezakończonych do dnia 19 września 2022 r. – zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. c, art. 52 i art. 64 ustawy z dnia 15 września 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw* (tekst. jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1509).

¹⁴ Patrz: pkt I.1. wyjaśnień z dnia 14 listopada 2024 r.

przesłanek wymienionych w art. 2 ust. 5 u.d.w. W zakresie przesłanki opisanej w art. 2 ust. 5a u.d.w. należy wskazać, iż z okazanych akt spraw zakończonych przyznaniem dodatku węglowego nie wynika, aby kontrolowany organ dokumentował jakiekolwiek ustalenia w powyższym zakresie. Działanie to narusza art. 7 k.p.a.¹⁵, w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w. Zaznaczenia wymaga, mając na uwadze art. 24 ust. 15 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, iż organ kontrolowany był w posiadaniu wszystkich danych niezbędnych do zweryfikowania wystąpienia powyższej przesłanki oraz to, że wzór wniosku, o jakim mowa w art. 2 ust. 19 u.d.w., zawiera w swojej treści jedynie oświadczenie dotyczące okoliczności opisanych w art. 2 ust. 5 u.d.w.

Za przyczynę powstania opisanej powyżej nieprawidłowości uznać należy nieprzestrzeganie przez pracowników prowadzących sprawę zakończone wypłatą dodatku węglowego ww. przepisów k.p.a., połączone z niewystarczającą znajomością przepisów u.d.w.

W wyniku kontroli stwierdzono, co potwierdzają udzielone wyjaśnienia¹⁶, iż wnioskodawcą w sprawie GOPS.540.1080.2022 była osoba, o której mowa w art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a. W tej sytuacji właściwym do rozpatrzenia sprawy był organ wyższego stopnia nad organem załatwiającym sprawę¹⁷, którym w niniejszej sprawie było Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy¹⁸, bowiem zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.w. w sprawach nieuregulowanych ustawą o dodatku węglowym stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*.¹⁹ Mając na uwadze powyższe, jak również przepis art. 19 k.p.a., omówione przeoczenie organu kontrolowanego należy ocenić negatywnie.

Za przyczynę wystąpienia powyższej nieprawidłowości uznać należy nierzetelną analizę wniosku złożonego dnia 28 września 2022 r. przez pracownika prowadzącego sprawę GOPS.540.1080.2022, jak i brak należytego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

(akta kontroli str.: 282-296)

Na podstawie informacji przesłanych przez jednostkę kontrolowaną ustalono, iż z ogólnej liczby 1291 złożonych wniosków - 226 zostało pozostawionych bez rozpoznania. Kontroli poddano 44 sprawy zakończone pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, w tym 5 spraw z uwagi na nieuzupełnienie w terminie braków formalnych wniosku²⁰ i 39 spraw pozostawionych bez rozpoznania z innych przyczyn.

W wyniku kontroli ustalono, iż w każdym badanym przypadku zaszyły przesłanki do pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako: k.p.a.

¹⁶ Organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3 k.p.a. (tj. swojego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia oraz osób związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli).

¹⁷ Patrz: art. 26 § 2 pkt 1 k.p.a.

¹⁸ Zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.a. w zw. z § 1 pkt 1 lit. b *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie obszarów właściwości miejscowej samorządowych kolegiów odwoławczych* (Dz. U. Nr 198, poz. 1925).

¹⁹ Organy administracji publicznej z urzędu przestrzegają swojej właściwości miejscowej i rzeczowej.

²⁰ 5 spraw: GOPS.540.77.2022, GOPS.540.677.2022, GOPS.540.971.2022, GOPS.540.1029.2022, GOPS.5401271.2022.

W zakresie wniosków pozostawionych bez rozpoznania z powodu nieuzupełnienia w terminie braków formalnych²¹ ustalono, iż zostały złożone za pośrednictwem platformy ePUAP, przy czym wnioskodawcy do pisma elektronicznego w formacie XML dołączali zeskanowany (w formacie PDF) wniosek sporządzany na wzorze stanowiącym załącznik do *rozporządzenia wykonawczego do art. 2 ust. 19 u.d.w.* Niemniej jednak żaden z załączników nie był prawidłowo podpisany (mając na uwadze formę ich wniesienia). Podpisane były jedynie pisma w formacie XML, do których je dołączono. Kontrolowany organ zasadnie w powyższych przypadkach wzywał wnioskodawców do uzupełnienia podpisów pod wniesionymi podaniami. Uchybienie wyznaczonym terminom skutkowało natomiast pozostawieniem poszczególnych wniosków bez rozpoznania. W sprawie GOPS.540.1271.2022 wnioskodawca przesłał na adres elektronicznej skrzynki podawczej kontrolowanego podmiotu jedynie pismo elektroniczne w formacie XML, bez jakichkolwiek załączników. Kontrolowany zasadnie wezwał wnoszącego o uzupełnienie przedmiotowego podania o wniosek sporządzony według wzoru określonego rozporządzeniem oraz prawidłowo podpisane. Nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie skutkowało pozostawieniem go bez rozpoznania.

W wyniku weryfikacji pozostałych 39 spraw, w których wnioski o wypłatę dodatku węglowego pozostawiono bez rozpoznania z innych przyczyn, ustalono, iż przyczyny te stanowiły: wpływ wniosku po terminie²², śmierć wnioskodawcy²³, niezastosowanie się w terminie do wezwania do stawiennictwa osobistego²⁴, wpływ dwóch wniosków z jednego adresu²⁵, wycofanie wniosku²⁶. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioski zostały złożone przez uprawnione osoby (w przypadku wniosków z tego samego adresu - inni uprawnieni z tego adresu złożyli wniosek jako pierwsi). Pisma informujące o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania zostały sporządzone przez uprawniony do tego podmiot, we właściwej formie (informacja, czyli czynność materialno-techniczna), ze wskazaniem na powód nierozpatrzenia wniosku i prawidłowo doręczone stronom. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zakresie spraw zakończonych z powodu wycofania wniosku, kontrolowany prawidłowo wydawał decyzje o umorzeniu postępowania, zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.

Stwierdzono również, że kontrolowany rozstrzygał sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. A wypłatę dodatku węglowego oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

²¹ 4 wnioski: GOPS.540.77.2022, GOPS.540.677.2022, GOPS.540.971.2022, GOPS.540.1029.2022.

²² 1 sprawa: nr GOPS.540.1273.2022 – ustawowy termin upłynął 30 listopada 2022 r., wniosek wpłynął 11 listopada 2023 r.

²³ 1 sprawa: nr GOPS.540.844 – wniosek wpłynął 1 września 2022 r., a następnego dnia nastąpił zgon wnioskodawcy.

²⁴ 2 sprawy: nr GOPS.540.768.2022 i GOPS.540.1240.2022.

²⁵ GOPS.540.695.2022, GOPS.540.750.2022, GOPS.540.540.2022, GOPS.540.373.2022, GOPS.540.582.2022, GOPS.540.111.2022, GOPS.540.650.2022, GOPS.540.444.2022, GOPS.540.795.2022, GOPS.540.1072.2022, GOPS.540.784.2022, GOPS.540.599.2022, GOPS.540.607.2022, GOPS.540.345.2022, GOPS.540.355.2022, GOPS.540.868.2022, GOPS.540.4.2022.

²⁶ GOPS.540.379.2022, GOPS.540.792.2022, GOPS.540.401.2022, GOPS.540.1215.2022, GOPS.540.1243.2022, GOPS.540.1145.2022, GOPS.540.608.2022, GOPS.540.158.2022, GOPS.540.12.2022, GOPS.540.447.2022, GOPS.540.130.2022, GOPS.540.1030.2022, GOPS.540.743.2022, GOPS.540.715.2022, GOPS.540.20.2022, GOPS.540.668.2022, GOPS.540.15.2022, GOPS.540.855.2022.

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego w drodze decyzji administracyjnej.

Na podstawie informacji przesłanych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, iż z ogólnej liczby 1291 złożonych wniosków, w 21 sprawach wydano decyzję odmawiającą przyznania dodatku węglowego. W toku kontroli weryfikacji poddano wszystkie z ww. spraw.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zasadniczo każda z poddanych weryfikacji decyzji odmownych była zasadna, wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami k.p.a. oraz zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowania wyjaśniającego w nw. sprawach.

W sprawie GOPS.540.1119.2022 ustalono, iż ze złożonej przez stronę postępowania w dniu 30 czerwca 2022 r. deklaracji CEEB wynika, iż w używanej dla celów centralnego ogrzewania instalacji stosuje ona paliwo w postaci drewna kawałkowego. Po otrzymaniu informacji, o jakiej mowa w art. 79a § 1 k.p.a. (pismem z dnia 13 grudnia 2022 r.), strona wskazała, iż omyłkowo złożyła wniosek o dodatek węglowy, nie wiedząc iż w przypadku stosowania drewna kawałkowego powinna złożyć inny wniosek. W dniu 20 września 2022 r. weszły w życie przepisy *ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw*, które przewidywały możliwość uzyskania przez gospodarstwo domowe dodatku w przypadku, gdy głównym źródłem ciepła była instalacja zasilana m. in. drewnem kawałkowym, a właściwym w tych sprawach był organ wykonawczy gminy²⁷. Wniosek, na stosownym wzorze, należało złożyć do dnia 30 listopada 2022 r.²⁸ Mając na uwadze powyższe oraz art. 9 k.p.a.²⁹, a także w związku z faktem, iż powyższe pismo strony kontrolowany organ otrzymał przed wydaniem decyzji³⁰, powinien on ustalić w sposób niebudzący wątpliwości przedmiot wniosku z dnia 11 października 2022 r. Powyższych czynności nie podjęto, czym naruszono art. 9 k.p.a.

(akta kontroli str.: 581-612)

Podobny stan faktyczny wystąpił na gruncie sprawy GOPS.540.1270.2022. Ze znajdującej się w aktach sprawy deklaracji CEEB wynika, że instalacja będąca głównym źródłem ogrzewania jest zasilana paliwem w postaci pelletu drzewnego. Z przepisów³¹ wynika, iż takiemu gospodarstwu domowemu również przysługiwało odpowiednie świadczenie na zakup paliwa - inne niż dodatek węglowy. Pomimo tego kontrolowany, mając na uwadze powyższy stan faktyczny oraz treść art. 9 k.p.a., nie podjął żadnych działań, aby ostatecznie wyjaśnić przedmiot żądania strony sprawy GOPS.540.1270.2022.

²⁷ Patrz: art. 24 ust. 1 pkt 1, ust. 11 pkt 2 i ust. 15 ustawy.

²⁸ Patrz: art. 24 ust. 12 i ust. 29 ustawy.

²⁹ Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

³⁰ tj. przed 27 grudnia 2022 r.

³¹ Patrz: art. 24 ust. 1 pkt 1, ust. 11 pkt 1 i ust. 15 ustawy z dnia 15 września 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw*.

Za przyczynę powstania powyższej nieprawidłowości uznać należy brak zastosowania powyższego przepisu przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę oraz brak wystarczającego nadzoru ze strony przełożonego.

(akta kontroli str.:669-698)

W sprawie GOPS.540.918.2022 stwierdzono, iż przed wydaniem decyzji odmownej kontrolowany organ nie przesłał stronie pouczenia, o którym mowa w art. 79a § 1 k.p.a. Ponadto, w wezwaniu z dnia 27 października 2022 r. pouczone adresata, iż w przypadku nieudzielenia wyjaśnień lub niestawiennictwa jej wniosek złożony w dniu 5 września 2022 r. zostanie pozostawiony bez rozpoznania. Należy zaznaczyć, iż przepisy k.p.a., do stosowania których odsyła art. 3 ust. 3 u.d.w. przewidują powyższy skutek tylko w sytuacji, gdy strona nie uzupełni w terminie braków formalnych wniesionego podania³². W przypadku wezwania do złożenia wyjaśnień, o którym mowa w art. 50 § 1 k.p.a., ustawodawca takiego skutku nie przewidział. Brak stawiennictwa lub brak udzielenia wyjaśnień skutkuje tym, iż organ wydaje rozstrzygnięcie w oparciu o już posiadany materiał dowodowy.

(akta kontroli str.: 335-339)

W sprawie GOPS.540.1264.2022 stwierdzono, iż przyczyną wydania decyzji odmownej był przepis art. 2 ust. 6 u.d.w. oraz stwierdzenie przez kontrolowanego, iż autor wniosku złożonego w dniu 30 listopada 2022 r. został wskazany jako członek innego gospodarstwa domowego, któremu przyznano dodatek węglowy na podstawie wniosku złożonego 29 sierpnia 2022 r., czego dowodem jest informacja z dnia 12 października 2022 r. (GOPS.540.684.2022). Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek wyczerpująco zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Z art. 7 § 1 k.p.a. wynika natomiast, iż ma on podejmować wszelkie działania w celu dokładnego ustalenia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. Z kolei z art. 107 § 3 powyższej ustawy wynika, iż uzasadnienie faktyczne decyzji powinno m. in. wskazywać na dowody oraz fakty, na których organ się oparł. Przenosząc treść powyższych przepisów na grunt niniejszego postępowania należy zaznaczyć, iż w aktach sprawy nie udokumentowano ww. informacji, pomimo że stanowi ona kluczowy dowód w sprawie. Ponadto, w dniu 3 listopada 2022 r. weszły w życie przepisy *ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych*³³. Przepis art. 26 pkt 1 *powyższej ustawy* zmienił przepisy u.d.w. w ten sposób, iż do art. 2 dodano ustępy od 3c do 3e. Przepisy te ustaliły warunki po spełnieniu których można było przyznać dodatek węglowy innemu gospodarstwu domowemu funkcjonującemu pod tym samym adresem, co inne gospodarstwo domowe. Tym samym możliwa była sytuacja, w której autor wniosku złożonego w dniu 30 listopada 2022 r. mógł zostać wskazany we wniosku złożonym w dniu 29 sierpnia 2022 r. jako osoba pozostająca w składzie innego gospodarstwa domowego, a następnie (mając na uwadze zmiany jakie w u.d.w. wprowadziła *ustawa o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych*) wystąpić z osobnym wnioskiem jako osoba prowadząca gospodarstwo domowe, o którym mowa w art. 2 ust. 3c u.d.w., które znajduje się pod tym samym adresem co gospodarstwo wskazane we wcześniejszym wniosku. Niemniej jednak organ kontrolowany

³² Patrz: art. 64 § 2 k.p.a.

³³ *Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 114.*

nie podjął jakichkolwiek działań w celu dokładnego ustalenia stanu faktycznego w niniejszej sprawie.

(akta kontroli str.: 649-668)

Kontrola wykazała, iż w sprawach GOPS.540.67.2022 i GOPS.540.68. 2022 przyczyną wydania decyzji odmownych był brak zgłoszenia przez wnioskodawców głównych źródeł ciepła do CEEB. Na dzień wydania decyzji w tych sprawach (tj. 26 października 2022 r.) były one w pełni uzasadnione³⁴. Niemniej jednak z dniem 3 listopada 2022 r.³⁵ do art. 2 u.d.w. dodano ust. 15g. Zgodnie ze zdaniem pierwszym powyższego przepisu *dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym także, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, do dnia 11 sierpnia 2022 r., a w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalono, że źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest źródło, o którym mowa w art. 2 ust. 1. Z kolei przepis art. 31 ust. 2 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych stanowi, iż w przypadku gdy wójt, burmistrz albo prezydent miasta odmówił przyznania dodatku węglowego, zgodnie z art. 2 ust. 16 ustawy zmienianej w art. 26, w sytuacji, o której mowa w art. 2 ust. 3c i 15g tej ustawy, wnioskodawca może złożyć ponownie wniosek o wypłatę tego dodatku. Mając na uwadze powyższy stan faktyczny oraz przepisy ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych, organ kontrolowany powinien po wejściu w życie ww. regulacji poinformować strony spraw GOPS.540.67.2022 i GOPS.540.68. 2022 o tym, że do 30 listopada 2022 r. mogą one ponownie złożyć wniosek o wypłatę dodatku węglowego. Rozpatrując ponownie złożone wnioski, kontrolowany winien zweryfikować, w drodze wywiadu środowiskowego, jakie jest główne źródło ogrzewania w powyższych gospodarstwach domowych. W przypadku ustalenia, iż są to instalacje zasilane paliwem stałym – poinformować o przyznaniu dodatku węglowego.*

(akta kontroli str.: 456-494)

W toku kontroli ustalono, iż w sprawie GOPS.540.998.2022 w deklaracji CEEB złożonej w dniu 30 czerwca 2022 r. osoba ją składająca wskazała, iż posiada zainstalowane dwa piece kaflowe na paliwo stałe będące źródłem ciepła. Niemniej jednak z dokumentu tego nie wynikało, jakiego rodzaju paliwem są opalane ww. piece. Nadto, z treści powyższej deklaracji wynika, iż są to piece zainstalowane, lecz nie eksploatowane. Wprawdzie w treści wniosku złożonego w dniu 12 września 2022 r. wnioskodawca oświadczył, iż podane przez

³⁴ Zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. a, art. 52 i art. 64 ustawy w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.w. dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym w przypadku, gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe, kominek, koza, ogrzewacz powietrza, trzon kuchenny, piecokuchnia, kuchnia węglowa lub piec kaflowy na paliwo stałe, zasilane paliwami stałymi, wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. z 2023 r. poz. 2496 oraz z 2024 r. poz. 1089), do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o których mowa w art. 27g ust. 1 tej ustawy.

³⁵ Patrz: art. 26 ust. 1 lit. b w zw. z art. 36 ustawy o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych.

niego informacje są zgodne z prawdą, niemniej jednak mając na uwadze art. 7 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w. organ kontrolowany powinien podjąć czynności w celu ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego niniejszej sprawy. Z dokumentacji wynika, iż czynności tych nie podjęto.

(akta kontroli str.: 344-353)

Podsumowując należy wskazać, iż w 18 z 21 poddanych kontroli spraw, wydanie decyzji odmownej było zasadne i prawidłowe (pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w postępowaniu wyjaśniającym w kilku z nich). W 2 sprawach³⁶ wydanie decyzji odmownej było zasadne na dzień ich wydania, niemniej jednak później sprawy mogły być poddane ponownemu rozpatrzeniu, w wyniku którego mogła zapaść inna decyzja. W jednej sprawie³⁷ kontrolowany organ, w wyniku braku dostatecznego ustalenia stanu faktycznego, wydał decyzję, która w przypadku potwierdzenia ww. okoliczności wynikających ze zmiany przepisów u.d.w. od dnia 3 listopada 2022 r. (omówionych powyżej), mogła od początku być wadliwa. Za przyczynę powstania ww. nieprawidłowości uznać należy nieprzestrzeganie przez pracownika prowadzącego daną sprawę opisanych powyżej przepisów k.p.a. oraz u.d.w. oraz niewystarczający nadzór ze strony przełożonego.

Zgodnie z wyrażoną w art. 12 k.p.a. tzw. *zasadą szybkości postępowania* organy administracji publicznej załatwiając sprawy powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do ich rozstrzygnięcia (§ 1) oraz niezwłocznie załatwiać sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień (§ 2). Rozwinięciem powyższej zasady jest art. 35 § 1 - § 3 k.p.a. Z przepisów tych wynika, iż sprawy należy załatwiać bez zbędnej zwłoki jeżeli mogą być one rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę lub w oparciu o dowody i fakty znane powszechnie lub znane organowi z urzędu, a możliwe do ustalenia na podstawie danych jakie organ posiada. Sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinny być rozstrzygnięte w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Biorąc pod uwagę przebieg poszczególnych postępowań, zweryfikowany w toku kontroli³⁸, należy pozytywnie ocenić terminowość 19 z nich.

³⁶ Sprawy GOPS.540.67.2022 i GOPS.540.68.

³⁷ Sprawa nr GOPS.540.1264.2022.

³⁸ Sprawy nr GOPS.540.1230.2022, GOPS.540.1245.2022, GOPS.540.1111.2022, GOPS.540.1262.2022, GOPS.540.1264.2022 i GOPS.540.1270.2022 zakończono w terminie krótszym niż 2 miesiące.

W sprawach GOPS.540.220.2022, GOPS.540.279.2022, GOPS.540.771.2022, GOPS.540.1119.2022, GOPS.540.1062.2022, GOPS.540.1050.2022, GOPS.540.171.2022, GOPS.540.938.2022, GOPS.540.961.2022, GOPS.540.963.2022 i GOPS.540.266.2022 organ wyznaczał nowy termin ich załatwienia i dochował go wydając rozstrzygnięcia. W sprawie nr GOPS.540.918.2022 organ w wyznaczonym terminie pozostawił wniosek bez rozpoznania. W wyniku uznania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy za zasadne wniesione ponaglenie wyznaczono termin załatwienia sprawy do dnia 27 marca 2023 r. i kontrolowany organ terminu tego dochował. W sprawie nr 998 kontrolowany organ w terminie dwóch miesięcy od dnia wpływu wniosku, w wyniku postępowania wyjaśniającego, uznał, iż nie jest właściwy w sprawie i przekazała sprawę do załatwienia Prezydentowi Legnicy. W wyniku rozpatrzenia sporu Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy postanowieniem z dnia 9 stycznia 2023 r. uznała za właściwego do jej załatwienia Wójta Gminy Kotla. Pismem z dnia 10 stycznia 2023 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy (do 10 lutego 2023 r.) i kontrolowany organ go dochował.

Nieterminowo zakończone zostały sprawy nr 67 i nr 68, niemniej jednak zaznaczenia wymaga, iż przekroczenie terminu było niewielkie (w obydwu sprawach wynosiło 9 dni).

(akta kontroli str.: 456-494)

W toku kontroli ustalono również, iż we wszystkich aktach kontrolowanych spraw znajdują się metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., zgodne ze wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy*³⁹.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. B dotyczący odmowy wypłaty dodatku węglowego w drodze decyzji administracyjnej oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Obszar nr 2 dot. sprawozdawczości

W wyniku kontroli ustalono, iż wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.d.w. kontrolowana jednostka złożyła w dniu 1 września 2022 r.⁴⁰ – zgodnie z wezwaniem zawartym w piśmie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r. (znak: FB-BP.3111.239.2022)⁴¹. Środki przelano na rachunek wskazany przez Gminę w dniach 21 września 2022 r., 13 grudnia 2022 r., 27 stycznia 2023 roku i 18 września 2024 r.⁴², która przekazała je na rachunek GOPS odpowiednio w dniach 26 września 2022 r., 15 grudnia 2022 r. oraz 30 września 2024 r.

Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień⁴³ oraz okazanych dokumentów wynika, iż dla celów obsługi wypłaty dodatków węglowych utworzony został nieoprocentowany rachunek pomocniczy. W 2022 roku nadwyżki środków na wypłaty dodatków węglowych były przenoszone na kolejne miesiące. Z okazanych wyciągów z rachunków bankowych wynika, iż zwrotów nadwyżek dokonano w dniach: 30 grudnia 2022 r. oraz 12 stycznia 2023 r. – w terminie wskazanym przez Wojewodę Dolnośląskiego w piśmie z dnia 29 grudnia 2022 r. (znak: FB-BP.3111.434.2022.HS).

W terminie wskazanym w art. 5 ust. 3 u.d.w. Wójt Gminy Kotła przedstawił Wojewodzie Dolnośląskiemu rozliczenie, o jakim mowa w powyższym przepisie. Ponadto w terminach o jakich mowa w ust. 6 powyższego artykułu kontrolowany organ informował o liczbie postępowań w sprawie przyznania dodatku węglowego, jakie toczyły się w związku z wniesieniem odwołania od decyzji odmawiającej jego przyznania lub z uwagi na wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str.: 320-325 i 430-454)

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 2 dotyczący sprawozdawczości oceniono **pozytywnie**.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

⁴⁰ Patrz: pkt I.4. wyjaśnień z dnia 14 listopada 2024 r.

⁴¹ Wójt Gminy Kotła, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, wskazał zapotrzebowanie na środki w okresie od września do listopada 2022 roku wynoszące odpowiednio 2.625,780,00 zł we wrześniu oraz 612.000,00 zł w październiku oraz listopadzie.

⁴² Patrz: zestawienie zawarte w pkt II wyjaśnień z dnia 14 listopada 2024 r.

⁴³ Patrz: pkt I.5 i I.6. wyjaśnień z dnia 14 listopada 2024 r.

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazano Wójtowi Gminy Kotla.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji zadań wykonywanych w oparciu o przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* należy:

1. dokumentować w aktach sprawy wszelkie ustalenia poczynione w toku postępowania dowodowego w zakresie weryfikacji wymogów zawartych w ustawach materialnych;
2. wyłączać organ ze sprawy, gdy wnioskodawcą jest osoba pozostająca z kierownikiem organu w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa czy obowiązki lub swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia - wówczas należy przekazać sprawę do rozpatrzenia organowi wyższego stopnia, zgodnie z art. 25 k.p.a.;
3. ustalać w sposób niebudzący wątpliwości przedmiot wniosku, zgodnie z art. 9 k.p.a.;
4. podejmować działania, aby ostatecznie wyjaśnić przedmiot żądania strony postępowania (w przypadku gdy, pojawią się wątpliwości w tym zakresie), zgodnie z art. 7 i 9 k.p.a.;
5. przed wydaniem decyzji odmownej - wysłać stronie pouczenie, o którym mowa w art. 79a § 1 k.p.a.;
6. pamiętać, że pozostawienie wniosku bez rozpoznania następuje tylko w sytuacji, gdy strona nie uzupełni w terminie braków formalnych wniesionego podania, zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., natomiast w przypadku wezwania do złożenia wyjaśnień, o którym mowa w art. 50 § 1 k.p.a., ustawodawca takiego skutku nie przewidział (brak stawiennictwa lub brak udzielenia wyjaśnień skutkuje tym, iż organ wydaje rozstrzygnięcie w oparciu o już posiadany materiał dowodowy).

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 28 lutego 2025 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

DYREKTOR
WYDZIAŁU KONTROLI

Damian Domusiewicz