



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.27.2024.WK

Pan
Robert Raczyński
Prezydent Miasta Lubina

ul. Rynek 23
59-300 Lubin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Prezydent Miasta Lubina prawidłowo pouczony nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 stycznia 2025 r.)

Wrocław, dnia 4 marca 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lubinie, ul. Kilińskiego 10, 59-300 Lubin; Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubinie ¹ , ul. Kilińskiego 25a, 59-300 Lubin (jednostka, w której realizowano z upoważnienia Prezydenta Miasta Lubina kontrolowane zagadnienia)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Robert Raczyński - Prezydent Miasta Lubina; Pani Stanisława Lewandowska – Dyrektor MOPS w Lubinie do dnia 27 lutego 2023 r., Pani Beata Lejczak-Wawrynowicz - Dyrektor MOPS w Lubinie od dnia 28 lutego 2023 r.
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Prezydentowi Miasta Lubina na finansowanie wypłat dodatku węglowego. Okres objęty kontrolą: od 12 sierpnia 2022 r. do dnia kontroli.
Podstawa prawna kontroli	Art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie ² oraz art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej ³ w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym ⁴ , zatwierdzony w dniu 25 czerwca 2024 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planu kontroli na II półrocze 2024 r. (nr: NK-KSE.430.4.2024), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego nr 35 i 36 z dnia 18 października 2024 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	21-22 października 2024 r.
Kontrolerzy	Weronika Kornacka - starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (przewodnicząca zespołu kontrolnego), upoważnienie nr 35 z dnia 18 października 2024 r. sygn. KO-KZ.0030.35.2024.WK; Magdalena Janiszewska - starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (członek zespołu kontrolnego), upoważnienie nr 36 z dnia 18 października 2024 r. sygn. KO-KZ.0030.36.2024.WK.

¹ Dalej: MOPS w Lubinie.

² Tekst. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

³ Tekst. jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

⁴ 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 będące przedmiotem kontroli w okresie objętym kontrolą realizowane były z upoważnienia Prezydenta Miasta Lubina przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubinie⁵, jego Zastępcę, Kierownika Działu Świadczeń i jego Zastępcę oraz innych prawidłowo upoważnionych pracowników merytorycznych z Działu Pomocy Środowiskowej MOPS w Lubinie (pełne dane pracowników znajdują się w aktach kontroli).

Na podstawie przekazanych przez jednostkę kontrolowaną informacji w dniu 18 października 2024 r. ustalono, że w okresie objętym kontrolą przyjęto 312 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzono (tj. zakończono wypłatą dodatku węglowego) 218 spraw, wydano 33 decyzje o odmowie wypłaty dodatku węglowego oraz pozostawiono bez rozpoznania 21 wniosków.

Mając na uwadze powyższe, kontroli poddano 30 wniosków zakończonych wypłatą dodatku węglowego, 15 wniosków pozostawionych bez rozpoznania oraz 15 spraw zakończonych decyzją o odmowie wypłaty środków. Na tej podstawie ustalono co następuje.

Obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego

A. Realizacja wniosków o wypłatę dodatku węglowego

Kontroli poddano 30 z 218 wniosków rozpatrzonych pozytywnie⁶, na podstawie których wypłacono 90 000 zł, co wraz z kosztami obsługi administracyjnej w wysokości 1800 zł, stanowi 13,76% łącznej kwoty przekazanej kontrolowanemu organowi na wypłatę dodatku węglowego.

Wszystkie wnioski zostały złożone przez osoby uprawnione, zgodnie z właściwością miejscową oraz w ustawowym terminie tj. do 30 listopada 2022 r. Poddane kontroli wnioski były kompletne pod względem formalnym.

⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.w. wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. poz. 1818) - dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego.

⁶ DS.4023.III-309/22, DS.4023.III-296/22, DS.4023.III-286/22, DS.4023.III-277/22, DS.4023.III-263/22, DS.4023.III-247/22, DS.4023.III-236/22, DS.4023.III-228/22, DS.4023.III-214/22, DS.4023.III-189/22, DS.4023.III-180/22, DS.4023.III-171/22, DS.4023.III-162/22, DS.4023.III-145/22, DS.4023.III-134/22, DS.4023.III-16/22, DS.4023.III-127/22, DS.4023.III-120/22, DS.4023.III-153/22, DS.4023.III-108/22, DS.4023.III-99/22, DS.4023.III-90/22, DS.4023.III-81/22, DS.4023.III-71/22, DS.4023.III-43/22, DS.4023.III-63/22, DS.4023.III-54/22, DS.4023.III-33/22, DS.4023.III-24/22, DS.4023.III-199/22.

Dodatki węglowe zostały przyznane osobom w gospodarstwie domowym, określonym w art. 2 ust. 1 i 2 u.d.w, po zweryfikowaniu przez organ wpisu w centralnej ewidencji emisyjności budynków.

Kontrola wykazała, że organ podejmował czynności, o których mowa w art. 2 ust. 15a pkt 2 i 3 u.d.w. W aktach spraw znajdują się stosowne notatki służbowe lub wydruki potwierdzające dokonanie weryfikacji wniosku w tym zakresie.

W przypadku wątpliwości dotyczących gospodarstwa domowego organ przeprowadzał wywiad środowiskowy⁷ lub wzywał do złożenia wyjaśnień, na podstawie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostaną opisane w dalszej części niniejszego dokumentu.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że organ przekazywał wnioskodawcom informację o przyznaniu dodatku węglowego, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 17 u.d.w. Wszystkie dodatki węglowe zostały wypłacone zgodnie z wnioskiem.

W nagłówkach sporządzonych informacji o przyznaniu dodatku węglowego zawarto prawidłowe oznaczenie organu (tj. Prezydent Miasta Lubina). Zostały one podpisane przez pracownika legitymującego się stosownym upoważnieniem.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

Organ rozpatrując wniosek nr DS.4023.III-286/22 nie wziął pod uwagę, iż w trakcie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego ustalono, że zgłoszona do CEEB zmiana deklaracji po 11 sierpnia 2022 r. nie odpowiada stanowi faktycznemu ustalonym podczas wywiadu środowiskowego. Wnioskodawca w złożonej 24 listopada 2022 r. korekcie ww. deklaracji zaznaczył jako rodzaj stosowanych w kotle paliw stałych – węgiel i paliwa węglopochodne, tymczasem w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego wskazano „obecnie Pan (...) chce ogrzewać dom węglem, w przeszłości ogrzewał drewnem (...). Zapas węgla Pan (...) chce zakupić po otrzymaniu dodatku węglowego”. Do kwestionariusza załączono zdjęcie wskazujące, iż wnioskodawca wykorzystuje drewno kawałkowe (tak jak wynikało z deklaracji złożonej przed 11 sierpnia 2022 r.). W związku z powyższym przedmiotowa zmiana deklaracji nie pokrywa się z ustaleniami pracownika przeprowadzającego wywiad środowiskowy, co dodatkowo sugeruje, iż została dokonana w celu nabycia prawa do dodatku. W piśmie z dnia 19 grudnia 2024 r. nr OA.0702-4/24⁹ Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubinie¹⁰ wyjaśniła, iż:

„Pracownik w czasie wywiadu ustalił, że w lokalu mieszkalnym jest zainstalowany i wykorzystywany jako źródło ogrzewania kocioł na paliwo stałe, czyli lokal może być ogrzewany węglem, drewnem, peletem, brykietem. W trakcie wywiadu strona używała do ogrzewania - drewno, gdyż taki rodzaj opału miała wykupiony. Organ przyjął oświadczenie strony, że jest to stan przejściowy do czasu zakupu węgla zwłaszcza, że piec zainstalowany w lokalu przeznaczony jest do ogrzewania również węglem. To wynika także z deklaracji CEEB. Stąd Organ postanowił

⁷ DS.4023.III-309/22, DS.4023.III-296/22, DS.4023.III-286/22.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

⁹ Dalej jako: wyjaśnienia z dnia 19 grudnia 2024 r.

¹⁰ Dalej jako: Dyrektor MOPS w Lubinie.

rozstrzygnąć wątpliwości na korzyść strony, mając na uwadze cel ustawy o dodatku węglowym wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy: „Projektowana regulacja ma na celu zapewnienie wsparcia dla dużej grupy gospodarstw domowych w Polsce, w tym również gospodarstw najuboższych energetycznie, w pokryciu części kosztów wynikających ze wzrostu cen na rynku energii, w tym kosztów opału. (...)”. W świetle powyższego - zdaniem Organu - to, że danego dnia w gospodarstwie domowym znajduje się drewno, a nie węgiel, nie dowodzi stanu faktycznego, bowiem strona może ogrzewać lokal zarówno drewnem, jak i węglem, a ogrzewanie węglem jest dla strony bardziej wydajne i korzystne, pod warunkiem, że dysponuje środkami na zakup węgla. Na poparcie słuszności interpretacji przepisów w tym zakresie, przemawiać może stanowisko WSA w Bydgoszczy sygn. akt II SA/Bd 705/23.”

W związku z powyższym zauważyć należy, iż opisany we wskazanym wyroku stan faktyczny sprawy był odmienny, gdyż deklaracja dotycząca źródeł ciepła i źródeł spalania paliw nie była zmieniana po 11 sierpnia 2022 r., informacje w niej zawarte pokrywały się z ustaleniami wywiadu środowiskowego w zakresie stosowanego w piecu paliwa stałego (węgiel, drewno, pelet lub inny rodzaj biomasy), dodatkowo wnioskodawca wskazywał na brak możliwości zakupu węgla w okresie gdy przeprowadzany był wywiad środowiskowy oraz dysponował paragonami na zakup węgla w poprzednich okresach grzewczych. Natomiast w omawianym przypadku dot. sprawy nr DS.4023.III-286/22, strona zmieniła deklarację w sposób niezgodny ze stanem faktycznym ustalonym w trakcie postępowania wyjaśniającego. W korekcie przedmiotowej deklaracji jako rodzaj stosowanego w kotle paliwa stałego zaznaczono wyłącznie węgiel i paliwa węglopochodne, czego nie potwierdził przeprowadzony wywiad środowiskowy. Organ wskazał, iż wątpliwości rozstrzygnął na korzyść strony, niemniej zauważyć należy, iż powinny one zostać dokładniej zbadane. Należało podjąć dodatkowe czynności w celu wyjaśnienia stwierdzonych rozbieżności. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie nie zostało przeprowadzone rzetelnie. Podkreślenia wymaga, że w sprawie powinien zostać zgromadzony taki materiał dowodowy, aby fakt posiadania przez stronę uprawnienia do wypłaty jej dodatku węglowego nie budził wątpliwości.

W toku kontroli stwierdzono również, iż pismem z dnia 7 grudnia 2022 r. nr DS.4023.III-286/22 organ zawiadomił wnioskodawcę, iż „ustawodawca nie umożliwił uwzględnienia przy rozpatrywaniu wniosków jakichkolwiek korekt mających wpływ na uzyskanie uprawnień do ww. dodatku węglowego po wymaganym ustawowo terminie (11 sierpnia 2022 r.). Powyższe skutkować będzie wydaniem decyzji odmownej (...)”. Następnie pismem z dnia 21 grudnia 2022 r. wezwano wnioskodawcę do zgłoszenia się w celu ustalenia terminu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. Zauważyć należy, iż informacja wynikająca z art. 79a k.p.a. powinna być sporządzana po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a nie w jego trakcie. Przy tym z akt ww. sprawy nie wynika, aby strona przedłożyła dodatkowe dowody, o których mowa w art. 79a § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 19 grudnia 2024 r. wskazano, iż:

„Organ dokonując weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego

(wszczęć postępowania z dnia 24 listopada 2022 r.), pismem z dnia 7 grudnia 2022 r. zawiadomił Wnioskodawcę, że nie spełnia przesłanek do uzyskania prawa do dodatku węglowego. W powyższej sytuacji oparto się o obowiązującą w tamtym czasie interpretację przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o dodatku węglowym (w zmienionym brzmieniu, wprowadzonym art. 50 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw) - „...gdy głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego jest kocioł na paliwo stałe (..) wpisane lub zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków (...) do dnia 11 sierpnia 2022 r., albo po tym dniu - w przypadku głównych źródeł ogrzewania wpisanych lub zgłoszonych po raz pierwszy”. Organ uznał, że złożona do wniosku przez stronę, poprawiona deklaracja nie dotyczy źródła ogrzewania wpisanego po raz pierwszy, lecz źródła zgłoszonego już w pierwotnej deklaracji CEEB.

Jednakże z uwagi na nieprecyzyjne, niejasne przepisy prawa i wynikające z tego faktu liczne zmiany interpretacyjne – często się wzajemnie wykluczające - Organ uznał, że zasadne jest dopuszczenie dowodu wywiadu środowiskowego, który w istocie pełni funkcję zbliżoną do protokołu z przesłuchania strony. Znaczący w tej sytuacji był fakt, że strona przedłożyła korekty deklaracji CEEB już wraz z wnioskiem, a nie jak w wielu innych przypadkach - po wskazaniu błędów przez pracownika MOPS. Po weryfikacji zebranego materiału dowodowego, mając na uwadze zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (kpa) i przepis art. 77 kpa, Organ wezwał stronę pismem DS.4023.111-286/22 z dnia 21 grudnia 2022 r. w celu ustalenia terminu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego. W tej sytuacji Organ uznał, że pomimo zawiadomienia z dnia 7 grudnia 2022 r., przeprowadzi wywiad środowiskowy celem ustalenia czy ww. źródło ogrzewania jest zainstalowane w lokalu mieszkalnym strony i rozstrzygnięcia wątpliwości w tym zakresie. Ponadto w grudniu, w związku z licznymi sprzeciwami obywateli, pojawiły się nowe interpretacje przepisów ze strony administracji rządowej, sugerujące zwiększenie częstotliwości badania spraw poprzez wywiady środowiskowe”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż ww. zawiadomienie z dnia 7 grudnia 2022 r. było nieprawidłowe. Zgodnie z art. 2 ust. 15g u.d.w.¹¹ dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym, które dokonało zgłoszenia źródła do CEEB po 11 sierpnia 2022 r. lub w ogóle nie dokonało zgłoszenia takiego źródła. Dlatego też tym bardziej przedmiotowe świadczenie może zostać przyznane osobie, która zgłosiła ww. źródło ogrzewania do ewidencji w trybie korekty wcześniej złożonej deklaracji¹². Organ w opisanych sytuacjach obowiązany był przeprowadzić wywiad środowiskowy.

¹¹ Obowiązuje od 3 listopada 2022 r.

¹² Por. wyroki WSA w Opolu: z 9 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Op 360/22; z 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Op 74/23; wyroki WSA w Krakowie: z 25 lipca 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 555/23; z 8 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 27/23; z 12 maja 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 232/23; wyrok WSA w Gliwicach z 31 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 301/23.

W wyniku kontroli ustalono, że w aktach poddanych kontroli spraw nie znajdował się dowód potwierdzający, iż organ analizował informacje wynikające z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹³, do czego zobowiązuje treść art. 2 ust. 15a pkt 1 u.d.w. W wyjaśnieniach z dnia 19 grudnia 2024 r. wskazano, że:

„(...) Organ w każdym postępowaniu podejmował czynności weryfikujące wnioski - w szczególności w oparciu o informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie: świadczeń rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczenia wychowawczego, dodatku osłonowego, dodatku mieszkaniowego, dane zgromadzone w rejestrze PESEL, a w przypadkach wątpliwych, przeprowadzał wywiady środowiskowe. Nie weryfikował deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na pozyskanie informacji o znacznej rozbieżności danych pomiędzy zadeklarowanym składem gospodarstwa domowego w deklaracji, a faktycznym, bieżącym gospodarstwem. Dane zawarte w pozostałych - wyszczególnionych przez ustawodawcę rejestrach oraz pochodzące z wywiadów środowiskowych - były dla Organu wystarczające do ustalenia faktycznego składu gospodarstw domowych”.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 2 ust. 15a pkt 1 u.d.w. Wyjaśnić należy, że analiza deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym jest istotna np. w celu ustalenia czy ktokolwiek zamieszkuje pod wskazanym we wniosku adresem. Ponadto w kontrolowanych sprawach nie zawierano również adnotacji potwierdzającej, że nie zachodzą przesłanki odmowy udzielenia świadczenia, o których mowa w art. 2 ust. 5 oraz ust. 5a u.d.w.

W sprawie nr DS.III-162/22 pismem z dnia 11 października 2022 r. wezwano wnioskodawcę „celem wyjaśnienia składu Pani gospodarstwa domowego” z uwagi na stwierdzone rozbieżności pomiędzy informacjami zawartymi we wniosku o wypłatę dodatku osłonowego, a wnioskiem o wypłatę dodatku węglowego. Podanie zostało poprawione, jednak nie wiadomo kiedy strona dokonała modyfikacji danych zawartych we wniosku. Z wizyty strony w Urzędzie nie został sporządzony protokół ani notatka służbowa. Powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 67 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ przyjmował od wnioskodawców oświadczenia m.in. o fakcie poinformowania go, iż przyznanie dodatku węglowego nie wymaga wydania decyzji oraz o przekazaniu dodatku w formie przekazu pocztowego. Przyjmowanie przedmiotowych oświadczeń było zbędne i niezgodne z treścią ww. art. 220 § 2 k.p.a.¹⁴, gdyż przepisy u.d.w. nie przewidują przyjmowania ww. oświadczeń.

¹³ O której mowa w art. 6m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399).

¹⁴ Zgodnie z dyspozycją art. 220 § 1 pkt 1 i 2 lit a-d k.p.a. organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ

Ponadto, znajdujące się w aktach kontrolowanych spraw wezwania stron do stawienia się w Urzędzie, w celu „ustalenia terminu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego” nie zawierają powołania podstawy prawnej działania organu¹⁵. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy działają na podstawie przepisów prawa. W związku z powyższym w sporządzanych pismach organ obowiązany jest wskazywać stosowny przepis prawa. Ze wspomnianej wyżej wizyty wnioskodawcy w jednostce w celu uzgodnienia przedmiotowego terminu nie były sporządzane protokoły lub adnotacje, co stanowi naruszenie art. 72 § 1 k.p.a.

W wezwaniu nr DS.4023.III-296/22 z dnia 7 grudnia 2022 r., w którym jednocześnie zawarto sygnalizację o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, wskazano nową datę zakończenia postępowania, która została poprawiona korektorem. Podkreślić należy, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji treści pisma w taki sposób. Jakichkolwiek skreśleń i poprawek (jeżeli zaistniałaby konieczność ich dokonania) należy tak dokonywać, aby wynikało z nich kto dokonał takiej czynności (stosowna parafka). Jednocześnie należy unikać takich sytuacji, gdyż budzą one wątpliwości jakiej treści pismo dotarło do strony.

Informacje o przyznaniu dodatku węglowego wprawdzie zawierają podstawę prawną, ale jest ona niepełna, gdyż nie wskazuje konkretnego ustępu art. 2 u.d.w. Zaznaczyć należy, że zasadne jest, aby podstawa prawna była powoływana dokładnie.

[dowód: akta kontroli str. 68-335]

Kontroli poddano również 15 wniosków pozostawionych bez rozpoznania¹⁶. W 14 sprawach zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 2 ust. 3b u.d.w. Jedna sprawa¹⁷ dotyczyła pisma przewodniego, zatytułowanego „wniosek o dodatek węglowy”, które wpłynęło elektronicznie dnia 1 września 2022 r., lecz nie zawierało załącznika (wniosku). W dniu 5 września 2022 r. osoba poinformowała, iż „rezygnuje ze złożenia wniosku”. W pozostałych sprawach wnioskodawcy informowani byli pisemnie o pozostawieniu ich wniosków bez rozpoznania. Przedmiotowe pisma zawierają prawidłowe oznaczenie organu, wskazują właściwą podstawę prawną oraz zostały podpisane przez osobę legitymującą się stosownym upoważnieniem Prezydenta Miasta Lubina.

Kontrola wykazała, że wniosek dot. sprawy nr DS.4023.III-260/22 pozostawiano bez rozpoznania, w sytuacji gdy z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego wynikało, że w budynku, którego dotyczyło podanie znajdują się 3 odrębne lokale, w których prowadzone są oddzielne gospodarstwa domowe. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego organ wystosował wezwanie z 12 grudnia 2022 r. do dostarczenia dokumentacji

ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Dodatkowo w myśl art. 220 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany **wskazać przepis prawa wymagający** urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.

¹⁵ Dot. DS.4023.III-309/22, DS.4023.III-296/22, DS.4023.III-286/22.

¹⁶ Dot. DS.4023.III-207/22, DS.4023.III-159/22, DS.4023.III-142/22, DS.4023.III-113/22, DS.4023.III-114/22, DS.4023.III-118a/22, DS.4023.III-109/22, DS.4023.III-103/22, DS.4023.III-93/22, DS.4023.III-89/22, DS.4023.III-82/22, DS.4023.III-74/22, DS.4023.III-59/22, DS.4023.III-260/22, DS.4023.III-209/22.

¹⁷ Dot. DS.4023.III-93/22.

potwierdzającej, że pod adresem miejsca zamieszkania wydzielono odrębne lokale dla więcej niż jednego gospodarstwa domowego i w terminie do 30 listopada 2022 r. nie jest możliwe ustalenie odrębnego adresu. Zauważyć należy, że dla spełnienia przesłanki z art. 2 ust. 3d w zw. z ust. 3c ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, tj. braku możliwości ustalenia do 30 listopada 2022 r. odrębnego adresu dla jego gospodarstwa, wystarczyło złożenie jedynie oświadczenia w tym zakresie¹⁸. Ustawodawca nie uzależnił możliwości wypłaty dodatku węglowego od podjęcia kroków formalnych w celu ustalenia odrębnego numeru lokalu mieszkalnego¹⁹. W wyjaśnieniach z 19 grudnia 2024 r. wskazano, że:

„(...) W analizowanej sprawie, Organ brał pod uwagę poszczególne zmiany przepisów do ustawy o dodatku węglowym oraz zapisy zawarte w otrzymanym przez Gminę „Poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego”, przygotowanym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Zmiana do ustawy, obowiązująca od dnia 20 września 2022 r. wprowadziła do art. 2 - ust. 3a i 3b, zgodnie z którymi w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe, przysługuje wyłącznie jeden dodatek węglowy, który wypłaca się pierwszemu wnioskodawcy, a pozostałe wnioski pozostawia się bez rozpoznania.

Kolejna zmiana do ustawy, obowiązująca od dnia 3 listopada 2022 r. wprowadziła w art. 2 - ust. 3c, 3d i 3e. W świetle tych zmian, w przypadku gdy pod jednym adresem miejsca zamieszkania zamieszkuje więcej niż jedno gospodarstwo domowe i w terminie do 30 listopada 2022 r. nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania dla poszczególnych gospodarstw domowych, nie stosuje się ust. 3a i 3b. W tym przypadku – w lokalu, dla którego nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu, przyznaje się dodatek węglowy w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego organ ustalił zamieszkiwanie pod jednym adresem w odrębnych lokalach kilku gospodarstw domowych (...). Z przeprowadzonego wywiadu sporządza się notatkę służbową.

W „Poradniku dla samorządów (...)” zawarto interpretację o następującej treści: *„Należy podkreślić, że ustawodawca pozostawił przepisy mówiące o tym, że w przypadku zamieszkiwania wielu gospodarstw pod jednym adresem, otrzymują jeden dodatek węglowy, przyznawany wnioskodawcy, który złożył wniosek jako pierwszy (art. 2 ust. 3a-3b). Współistnienie tych przepisów sugeruje, że wnioskodawca, chcąc aby jego wniosek nie został pozostawiony bez rozpoznania, powinien wykazać się inicjatywą i wskazać organowi, że niemożliwe jest ustalenie odrębnego adresu w terminie do 30 listopada 2022 r. - że jego przypadek powinien być rozpatrywany zgodnie z nowymi przepisami i powinien być wobec niego*

¹⁸ Vide Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2023 r., sygn. akt III SA/Kr 966/23.

¹⁹ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 września 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 417/23.

przeprowadzony wywiad środowiskowy. Wobec tego możliwość przyznania dodatku węglowego powinna być rozpatrywana w sytuacji, jeżeli podjęte zostały kroki formalne, prowadzące do nadania odrębnego adresu miejsca zamieszkania i przedstawiono np. zaświadczenie o samodzielności lokalu lub kopie złożonego wniosku o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu (...)”.

W myśl powyższego, w związku ze zmianą przepisów prawa, pod adresem przy ul. (...) w Lubinie (drugi wniosek na tożsamy adres) przeprowadzono wywiad środowiskowy. W trakcie wywiadu ustalono, że Wnioskodawca prowadzi pod tym adresem odrębne gospodarstwo w stosunku do dwóch pozostałych, mieszkających pod tym samym adresem lecz w oddzielnych lokalach. W toku wywiadu Wnioskodawczym nie wykazała, że podjęła jakiejkolwiek czynności zmierzające do ustalenia odrębnego adresu, dla lokalu który zajmowała. Z tego powodu, dnia 12 grudnia 2022 r. wystosowano do ww. pismo wzywające do dostarczenia dokumentacji potwierdzającej wydzielenie lokali pod adresem (...) w Lubinie. W odpowiedzi, Wnioskodawczyni złożyła oświadczenie, że nie podejmowała żadnych czynności do ustalenia odrębnego numeru lokalu do dnia 30 listopada 2022 r. W świetle powyższego nie uwiarygodniono, że nie było możliwe ustalenie odrębnego adresu miejsca zamieszkania, a jedynie że nie podjęto czynności zmierzających do ustalenia odrębnego adresu. Zapisy ustawy nie wskazują, że dla Organu wystarczające w tej sprawie jest oświadczenie Wnioskodawcy (którego w powyższej sprawie również nie uzyskano). Przepis ustawy i jego interpretacja w okresie rozpatrywania wniosku („Poradnik dla samorządów (...)”) nie dawały Organowi swobody w tym zakresie. Nadmienić należy, że pozostawienie wniosku bez rozpoznania datuje się na dzień 5 stycznia 2023 r., a cytowane przez osoby kontrolujące wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zostały wydane we wrześniu i październiku 2023 r. Organ w styczniu 2023 r. nie mógł przewidzieć treści orzecznictwa z października (która dodatkowo w innych sądach może być zupełnie inna), posiłkował się obowiązującymi w czasie rozstrzygnięć interpretacjami, otrzymywanymi ze strony ustawodawcy. Ponadto wyroki sądu są wiążące w konkretnej sprawie i nie mają odniesienia do wszystkich postępowań.

Dodać należy, że niespójność przepisów prawa, ich wielokrotne zmiany i chaos interpretacyjny ze strony ustawodawcy, mogły powodować różne podejście pracowników rozpatrujących postępowania do analizowanych spraw. Dla personelu MOPS było to przecież dodatkowe i bardzo obciążające zadanie, realizowane pod presją czasu, bez wsparcia kadrowego i finansowego ze strony administracji rządowej.”

W związku z powyższym zauważyć należy, że zacytowana powyżej interpretacja zawarta w „Poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego” nie została przytoczona w całości, gdyż pominięto jej istotną dla niniejszej sprawy część: „Inicjatywa wnioskodawcy wskazująca, że jego przypadek powinien być rozpatrywany zgodnie z nowymi

przepisami i powinien być wobec niego przeprowadzony wywiad środowiskowy, może być również potwierdzona oświadczeniem o niemożności ustalenia w terminie do 30 listopada 2022 r. odrębnego adresu”. W ww. wyjaśnieniach wskazano, iż nie uzyskano oświadczenia wnioskodawcy, niemniej strona nie została poinformowana o możliwości złożenia takiego oświadczenia, co stanowi naruszenie zasady udzielania informacji, o której mowa w art. 9 k.p.a. Jak przyznano w ww. wyjaśnieniach nie dokonano ustaleń, czy nie było możliwości ustalenia odrębnego adresu miejsca zamieszkania (przesłanka ustawowa), a jedynie czy strona podjęła czynności zmierzające do ustalenia odrębnego lokalu. Powyższe nie miało znaczenia, gdyż strona nie miała obowiązku podejmowania takich czynności. Przepisy u.d.w. nie wprowadzają obowiązku podjęcia przez stronę sformalizowanych działań mających na celu ustalenie odrębnego adresu porządkowego lokalu²⁰. Brak możliwości, o którym mowa w art. 2 ust. 3c u.d.w. mógł wynikać z okoliczności niezależnych od strony. Jednocześnie zauważyć należy, że wynikał już z samego faktu, iż pismo wzywające o powyższe zostało wystosowane 12 grudnia 2022 r., a więc już po ww. terminie.

Za przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości należy uznać okoliczności wymienione w ww. wyjaśnieniach.

Mając na uwadze wnioski o nr: DS.4023.III-207/22, DS.4023.III-159/22, DS.4023.III-142/22, DS.4023.III-113/22, DS.4023.III-114/22, DS.4023.III-118a/22, DS.4023.III-109/22, DS.4023.III-103/22, DS.4023.III-89/22, DS.4023.III-82/22, DS.4023.III-74/22, DS.4023.III-59/22, DS.4023.III-209/22 zauważyć należy, że we wszystkich ww. sprawach jako przesłankę pozostawienia ich bez rozpoznania wskazano fakt, iż na ten sam adres został już złożony wniosek (art. 2 ust. 3b u.d.w.), niemniej nie zostało to udokumentowane. Podkreślić należy, że dokonanie stosownych ustaleń odnośnie ww. okoliczności, powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach prowadzonego postępowania, np. w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 336-441,665- 822]

Powyższe nieprawidłowości wynikały z błędnej interpretacji przepisów prawa i nieprzestrzegania procedur postępowania.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące realizacji wniosków o wypłatę dodatku węglowego oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego

W kontrolowanym okresie organ wydał 33 decyzje administracyjne o odmowie wypłaty dodatku węglowego, kontroli poddano 15 decyzji²¹.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że organ weryfikował wnioski pod względem formalnym, wzywał wnioskodawców do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 50 k.p.a. oraz zrealizował obowiązek, o którym mowa w art. 10 k.p.a. oraz art. 79a k.p.a. W wyniku kontroli ustalono, że co do zasady w większości prowadzonych postępowań organ

²⁰ Vide Wyrok NSA z 27 listopada 2024 r., sygn. akt I OSK 3101/23.

²¹ DS.4023.III-265/2022, DS.4023.III-205/2022, DS.4023.III-269/2022, DS.4023.III-287/2022, DS.4023.III-294/2022, DS.4023.III-254/2022, DS.4023.III-242/22, DS.4023.III-218/2022, DS.4023.III-223/2022, DS.4023.III-154/2022, DS.4023.III-97/2022, DS.4023.III-73/2022, DS.4023.III-45/2022, DS.4023.III-12/2022, DS.4023.III-181/2022.

wyczerpująco wskazał przesłanki do wydania decyzji odmownej.

Postępowania administracyjne zakończono wydaniem decyzji o odmowie wypłaty dodatku węglowego, które zawierały zgodnie z art. 107 k.p.a.: datę wydania, oznaczenie organu i strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o przysługujących środkach odwoławczych, podpis oraz pieczęć pracownika działającego z upoważnienia Prezydenta. Do egzemplarzy pism przeznaczonych do włączenia do akt sprawy dołączane były dowody doręczenia decyzji, zgodnie z dyspozycją § 60 ust. 3 ww. Instrukcji kancelaryjnej.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że najczęstszą przyczyną odmowy wypłaty dodatku węglowego w poddanych kontroli sprawach było niespełnienie przez wnioskodawców przesłanki posiadania źródła ciepła na paliwo stałe w postaci węgla kamiennego, brykietu lub peletu zawierającego co najmniej 85% węgla kamiennego, brak faktycznego zamieszkiwania pod adresem, na który był składany wniosek, podpięcie lokalu pod miejską sieć ciepłowniczą. Kontrola wykazała, że sprawy prowadzone były terminowo.

Niemniej w toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W przypadku sprawy DS.4023.III-242/2022, zakończonej wydaniem decyzji odmownej, organ przeprowadził wywiad środowiskowy ustalając, że w budynku znajdują się trzy odrębne rodziny korzystające z oddzielnych źródeł ciepła, a z kwestionariusza wywiadu środowiskowego z dnia 19 stycznia 2023 r. wynika, że wnioskodawczyni zgłosiła się do Urzędu Miasta w celu nadania odrębnego numeru lokalu i wg jej relacji „otrzymała informację, że nie ma takiej możliwości”. W wyjaśnieniach z dnia 19 grudnia 2024 r. Dyrektor MOPS w Lubinie wyjaśniła, że:

„Wniosek o wypłatę dodatku węglowego dotyczy tożsamego adresu tj. Małomska 27 w Lubinie. Postępowanie wszczęte dnia 25 października 2022 r., jednak z powodu nieobecności Wnioskodawcy, a tym samym braku możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, termin rozstrzygnięcia był odraczany w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Dnia 19 stycznia 2023 r. przeprowadzono wywiad środowiskowy z synem Wnioskodawczym (upoważnienie z dnia 2 stycznia 2023r.) - z powodu dalszej nieobecności zainteresowanej. W trakcie wywiadu Wnioskodawczyni przekazała telefonicznie synowi informację, że podjęła czynności przed Urzędem Miejskim w celu nadania odrębnego numeru lokalu, jednak bezskutecznie. Na tę okoliczność Wnioskodawczyni nie przedłożyła żadnego dokumentu ani oświadczenia, była to ustna relacja syna - rozmawiającego telefonicznie z matką. Dla Organu nie był to wystarczający dowód, na uwierzytelnienie spełnienia przesłanki art. 2 ust. 3d dot. lokalu, dla którego nie było możliwości ustalenia odrębnego adresu.”

Jak już wcześniej wspomniano, dla spełnienia przesłanki z art. 2 ust. 3d w zw. z ust. 3c u.d.w., tj. braku możliwości ustalenia do 30 listopada 2022 r. odrębnego adresu dla gospodarstwa, wystarczyło złożenie jedynie oświadczenia przez wnioskodawcę. W powyższej sprawie, organ ani nie uznał za wystarczający dowód notatki sporządzonej z wywiadu środowiskowego, co było sugerowane na str. 5 ust. 4 *“Poradnika....”* („W takiej sytuacji dodatek może zostać przyznany w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego”), ani nie wezwał wnioskodawczyni/jej pełnomocnika do przedłożenia

stosownego oświadczenia, które, zgodnie z przytaczanym już wcześniej „Poradnikiem...”, uzasadniało pozytywne rozpatrzenie wniosku o wypłatę dodatku węglowego. Strona nie została poinformowana o możliwości złożenia takiego oświadczenia, co stanowi naruszenie zasady udzielania informacji, o której mowa w art. 9 k.p.a. Tym samym w tej sprawie nie dokonano ustaleń, czy nie było możliwości ustalenia odrębnego adresu miejsca zamieszkania (przesłanka ustawowa), a jedynie czy strona podjęła czynności zmierzające do ustalenia odrębnego lokalu. Jak już wcześniej wskazano, strona nie miała obowiązku podejmowania takich czynności. Tym samym ponownie należy wskazać, że przepisy ustawy nie wprowadzają obowiązku podjęcia przez stronę sformalizowanych działań mających na celu ustalenie odrębnego adresu porządkowego lokalu²².

W sprawie DS.4023.III-181/2022 w dniu 21 września 2022 r. złożony został wniosek o wypłatę dodatku węglowego, w związku z którym organ wezwał w dniu 11 października 2022 r. wnioskodawczynię do przedłożenia deklaracji CEEB. Jak wynika z przedłożonej w dniu 14 października 2022 r. osobiście przez wnioskodawczynię deklaracji, dokument ten był już przedłożony w Urzędzie Miejskim w Lubinie w czerwcu 2022 r., lecz nie zawierał danych w rubryce B02 i B03. W dniu 19 października 2022 r. organ na podstawie art. 79a k.p.a. poinformował Panią K.S., że niewypełnienie ww. danych będzie skutkować wydaniem decyzji odmownej w przedmiotowej sprawie. W wyjaśnieniach z dnia 19 grudnia 2024 r. kontrolowany organ wskazał:

„Wniosek został złożony dnia 21 września 2022 r., w toku postępowania ustalono, że w ww. sprawie została złożona deklaracja w CEEB z zaznaczonym kotłem na paliwo stałe (węgiel, drewno, pellet lub inny rodzaj biomasy) jako głównym źródłem ogrzewania. W deklaracji nie zaznaczono ani nie wpisano rodzaju stosowanego paliwa stałego - co było warunkiem koniecznym do otrzymania dodatku węglowego bądź dodatku na inne źródła ciepła. Pismem z dnia 19 października 2022 r. do Wnioskodawczyni wystosowano zawiadomienie, informujące o skutkach niekompletnej deklaracji. Na podstawie art. 79a Kodeksu postępowania administracyjnego, ww. miała możliwość wypowiedzenia się w sprawie oraz wniesienia nowych dowodów, czego nie uczyniła w wyznaczonym terminie. Na podstawie art. 2 ust. 15b ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym, jeżeli podczas weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego wystąpią wątpliwości dotyczące gospodarstwa domowego wnioskodawcy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy. Natomiast w myśl art. 2 ust. 15f i 15g ustawy (wejście w życie 3 listopada 2022r.) w przypadku posiadania informacji wskazujących, że osoba która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy (...). Dodatek węglowy przysługuje osobie w gospodarstwie domowym także, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków (...), a w wyniku przeprowadzenia

²² Vide Wyrok NSA z 27 listopada 2024 r., sygn. akt I OSK 3101/23.

wywiadu środowiskowego ustalono, że źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest źródło, o którym mowa w art. 2 ust. 1. W przedmiotowej sprawie, Organ nie miał wątpliwości, co do składu gospodarstwa domowego, a główne źródło ogrzewania zostało zgłoszone do CEEB, stąd Organ na dzień 4 listopada 2022 r. (tj. dzień po wejściu w życie możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w tym zakresie), nie potrzebował jakichkolwiek nowych ustaleń.

Strona otrzymała od Organu pismo, mogła nawiązać kontakt, przedstawić dowody na uwierzytelnienie ogrzewania lokalu węglem. Wnioskodawczyni nie nawiązała kontaktu, nie skorzystała z przysługujących uprawnień, stąd Organ nie miał wątpliwości wydając decyzję odmowną.

Istotny jest zapis ustawy „wójt, burmistrz albo prezydent miasta może przeprowadzić wywiad środowiskowy”, zatem ustawodawca nie nałożył takiego obowiązku, a jedynie dał możliwość. Jak wskazano powyżej, zmienność przepisów, chaos interpretacyjny, a także ograniczenia kadrowe ops-ów i gmin, które nie otrzymały żadnego wsparcia na realizację dodatkowych, czasochłonnych zadań w krótkim czasie, nie pozwoliły na przeprowadzanie wywiadów w każdej sytuacji, a jedynie takiej, w której Organ miał wątpliwości i potrzebę dodatkowego zbadania sytuacji. W omawianej sprawie, Wnioskodawczyni mogła samodzielnie uwiarygodnić fakt ogrzewania lokalu węglem, bez konieczności wizyty w środowisku, czego nie uczyniła i nie skorzystała z takiej możliwości.”

W tym miejscu podkreślić należy, że wskutek nowelizacji ustawy o dodatku węglowym, dodatek ten powinien zostać przyznany nawet osobie, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, a spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy, jak i osobie w gospodarstwie domowym, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, nie zostało zgłoszone lub wpisane do 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 (art. 2 ust. 15f i ust. 15g u.d.w.)²³. Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Trudno w powyższej sprawie stwierdzić, że organ wyczerpał przed zawiadomieniem z art. 79a k.p.a. postępowanie wyjaśniające, bowiem na podstawie art. 50 k.p.a. wezwał wnioskodawczynię do przedłożenia deklaracji CEEB, która już w czerwcu 2022 r. została złożona w Urzędzie Miejskim w Lubinie. Z uwagi na to, że organ wydłużył prowadzone postępowanie do 21 listopada 2022 r., a w dniu 3 listopada 2022 r. nowelizacja u.d.w. umożliwiła organom przeprowadzanie wywiadu środowiskowego, organ nie wyczerpał możliwości przeprowadzenia innych czynności wyjaśniających w opisywanej sprawie i wydał decyzję z dnia 4 listopada 2022 r. przedwcześnie. Należy podkreślić, że powyższe stanowisko jest reprezentowane nie tylko przez sądy powszechne, jak i wskazane jest w treści

²³ Wyrok WSA w Kielcach z 29 marca 2023 r. II SA/Ke 66/23.

przekazanego gminom „Poradnika...”²⁴.

W sprawie DS.4023.III-97/2022 organ nie przeprowadził wywiadu środowiskowego (decyzja z dnia 28 listopada 2022 r.), dla uwiarygodnienia złożonej przez wnioskodawcę korekty. Należy nadmienić, że w korekcie nie doszło do zmiany źródła ciepła ani paliwa, lecz do dookreślenia funkcji zainstalowanego pieca. Wnioskodawca w pierwszej deklaracji złożonej i wpisanej do CEEB przed 11 sierpnia 2022 r. wskazał piec kaflowy na paliwo stałe jako źródło zainstalowane i eksploatowane, ale bez zaznaczenia jaką funkcję pełni. W dniu 1 września 2022 r. wnioskodawca uzupełnił brakujące dane w korekcie. Organ ostatecznie wydał decyzję odmawiającą, choć w jej uzasadnieniu wskazał wnioskodawcy, że dodatek węglowy przysługuje nawet osobie, która nie złożyła wniosku o wypłatę dodatku węglowego, a spełnia warunki jego przyznania wynikające z ustawy, jak i osobie w gospodarstwie domowym, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy, nie zostało zgłoszone lub wpisane do 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 u.d.w. Dyrektor MOPS w piśmie z dnia 19 grudnia 2024 r. wyjaśniła, że:

„W okresie wydawania decyzji w ww. sprawie, tj. 28 listopada 2022 r., posiadane interpretacje przepisów prawa nie pozwalały na uwzględnianie korekt deklaracji CEEB, złożonych po terminie wpływu wniosku o wypłatę dodatku węglowego. Składane masowo przez mieszkańców korekty, po uprzednim złożeniu wniosku o wypłatę dodatku węglowego, były traktowane jako zmiany na potrzeby otrzymania dodatku. Wywiady środowiskowe nie były przeprowadzane w każdym przypadku, gdyż było to niemożliwe zarówno kadrowo, jak i organizacyjnie. Jak wskazano powyżej, Organ, realizując bieżące, statutowe zadania, otrzymał do przeprowadzenia dodatkowe postępowania, bez wsparcia kadrowego i finansowego. Wywiady środowiskowe były zlecane w sytuacjach wątpliwych, po uwzględnieniu możliwości kadrowych. W postępowaniu DS.4023.111-97/22 istotne jest, że na adres 1 Maja 7/3 w Lubinie wniosek o dodatek węglowy złożył również syn Wnioskodawcy i informacją z dnia 7 grudnia 2022 r. dodatek został przyznany.”

W tym miejscu podkreślić należy, że przekazany gminom „Poradnik...” po nowelizacji u.d.w. wskazywał, by korekty dot. deklaracji CEEB rozpatrywać indywidualnie, a w jeśli w ramach przeprowadzonej przez gminę weryfikacji stwierdzone zostanie, że zgłoszona do CEEB zmiana deklaracji po 11 sierpnia 2022 r. odpowiada stanowi faktycznemu – świadczanie może być przyznane.²⁵ W opisywanej sprawie wnioskodawca złożył korektę dot. faktycznego eksploatowania i korzystania ze wskazanego już wcześniej źródła ciepła (tj. w dniu 5 lipca 2022 r.), a mając na uwadze, że od 3 listopada 2022 r. organowi przysługiwała możliwość przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, organ nie wykorzystał możliwości zebrania

²⁴ Np. pytanie nr 1 na str. 19 „Poradnika...”.

²⁵ Str. 19 „Poradnika...” po nowelizacji przepisów u.d.w.

wyczerpującego materiału dowodowego. Pozytywnie należy ocenić informację organu, że na wskazany adres został ostatecznie przyznany dodatek węglowy.

Powyższe nieprawidłowości wynikały z błędnej interpretacji przepisów prawa i nieprzestrzegania procedur postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 442-663,665-679]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące odmowy wypłaty dodatku węglowego oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Zważywszy na przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Obszar nr 2 dot. sprawozdawczości

Sprawozdawczość w zakresie wypłaty dodatku węglowego

W myśl art. 5 ust. 1 i 2 u.d.w. gminy otrzymywały środki na realizację wypłat dodatku węglowego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, o którym mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, w granicach kwot określonych na ten cel w planie tego Funduszu²⁶. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.w. kontrolowany organ składał wojewodzie wnioski o przyznanie środków w terminie do dnia 30 listopada 2022 r., jak i do dnia 15 grudnia 2022 r. skorzystał z możliwości złożenia korekty wniosku. Kontrolowany organ łącznie pozytywnie rozpatrzył 218 wniosków o wypłatę dodatku węglowego. Na podstawie danych gromadzonych w Centralnej Aplikacji Statystycznej ustalono, że Prezydentowi Miasta Lubina na realizację zadania przekazywano środki w I transzy w wysokości 367 200, 00 zł, II transzy - 91 800, 00 zł, V transzy - 306 000, 00 zł, XIV transzy – 76 500, 00 zł, oraz w I transzy w 2023 r. w wysokości 36 720, 00 zł.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 u.d.w. środki na realizację wypłat dodatku węglowego przekazywane były gminom przez wojewodę w miesięcznych ratach, na podstawie wniosku, złożonego przez gminę. Środki na wypłatę dodatku węglowego dla Prezydenta Miasta Lubina zostały przyznane ostatecznie w łącznej wysokości 654 840, 00 zł w 2022 r. oraz w wysokości 12 240, 00 zł w 2023 r., odejmując już dokonane przez kontrolowany organ zwroty niewykorzystanych środków.

Przy ustalaniu wysokości środków na realizację wypłat dodatku węglowego uwzględniono koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie. Prezydentowi Miasta Lubina przekazano na ten cel środki w wysokości 13 080 zł.

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.

Mając na uwadze obowiązek wynikający z art. 5 ust. 6 u.d.w. polegający na przedstawieniu wojewodzie informacji o liczbie toczących się postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego, w których w związku z wniesieniem odwołania nie zapadło prawomocne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej lub sądu administracyjnego, którego skutkiem jest przyznanie dodatku, oraz o łącznej wysokości dodatków węglowych będącej przedmiotem tych postępowań, w terminie do dnia 15 czerwca w latach 2023-2025 ustalono, że Prezydent Miasta Lubina informował Wojewodę Dolnośląskiego o ww. postępowaniach.

[dowód: akta kontroli str. 823-825]

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

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci dokumentu elektronicznego.

Z uwagi na fakt, że przepisy u.d.w. miały charakter jednorazowy nie jest zasadne, aby formułować zalecenia pokontrolne dot. stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wypłaty dodatku węglowego.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej przy realizacji podobnych zadań, należy:

1. Rzetelnie przeprowadzać postępowanie wyjaśniające.
2. Dokumentować wszelkie czynności mające znaczenie dla sprawy, podejmowane przez organ w trakcie postępowania.
3. Przestrzegać art. 72 § 1 k.p.a.
4. W pismach kierowanych do stron wskazywać pełną podstawę prawną działania organu.
5. Przestrzegać art. 9 k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie, **w terminie do dnia 4 kwietnia 2025 r.** informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Damian Domusiewicz

DYREKTOR WYDZIAŁU

Wydział Kontroli

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/