



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

PNK-K.431.1.23.2025.TW

**Pan
Ireneusz Fura
Burmistrz Brzegu Dolnego
ul. Kolejowa 29
56 – 120 Brzeg Dolny**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(stanowiskiem wobec wniesionych zastrzeżeń Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli częściowo uwzględnił zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2025 r. Wystąpienie pokontrolne sporządzone zostało na podstawie: projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń)

Wrocław, dnia 23 grudnia 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	56 – 120 Brzeg Dolnym, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzegu dolnym, Rynek 18, 56 – 120 Brzeg Dolny (jednostka, którą upoważniono do realizacji zadania)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Pirek (do dnia 7 kwietnia 2024 r.), Ireneusz Fura (od 7 kwietnia 2024 r.) Beata Sokolska - Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brzegu Dolnym (do 26 lutego 2025 r.), Joanna Sadowska - Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Brzegu Dolnym (od 26 lutego 2025 r.)
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Burmistrzowi Bierutowa na finansowanie wypłat dodatku węglowego. Okres objęty kontrolą: od 12 sierpnia 2022 r. do dnia 10 kwietnia 2025 r.
Podstawa prawna kontroli	art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 190 z późn. zm.) i art. 2 pkt 1 art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1207) ¹ oraz na podstawie zatwierdzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 20 grudnia 2024 r. planu kontroli na I półrocze 2025 roku (znak: KO-KZ.430.9.2024.MK)
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	10 kwietnia 2025 r. – 13 czerwca 2025 r.
Kontrolerzy	1. Tomasz Woch – główny specjalista w Wydziale Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 37 z dnia 27 marca 2025 r. sygn. KO-KZ.0030.37.2025.TW. 2. Roman Grzeszkowiak –inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 38 z dnia 27 marca 2025 r. sygn. KO-KZ.0030.38.2024.TW.

(akta kontroli str.: 9-12)

Urząd Miejski w
Brzegu Dolnym,
ul. Kolejowa 29,

¹ 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 **negatywnie**.

III. Ustalenia kontroli

Obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego

A. Realizacja wniosków o wypłatę dodatku węglowego

W wyniku kontroli ustalono, iż na podstawie 35 pozytywnie rozpatrzonych wniosków² o wypłatę dodatku węglowego, wypłacono kwotę 107 100 zł wraz z kosztami obsługi administracyjnej na kwotę 2 142 zł, co stanowi 3,8% kwoty przekazanej gminie na wypłatę dodatku węglowego w 2022 r.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, iż dodatek węglowy został przyznany osobom spełniającym przesłanki wynikające z art. 2 ust. 1 oraz ust. 7 u.d.w., tj. osobom posiadającym obywatelstwo polskie, których głównym źródłem ogrzewania gospodarstwa domowego był 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, 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. W jedenastu jednak sprawach (o czym niżej) składane do centralnej ewidencji emisyjności budynków deklaracje były niepełne lub były uzupełniane albo zmieniane. Pozytywnie rozpatrzone wnioski złożone zostały w formie papierowej³, w ustawowym terminie, tj. do dnia 30 listopada 2022 r., co zgodne jest z dyspozycją art. 2 ust. 9 u.d.w. Ponadto, badane wnioski były kompletne, złożone na wzorach określonych w Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r. w sprawie wzoru wniosku o wypłatę dodatku węglowego⁴ oraz zawierały wskazaną w art. 3 ust. 4 u.d.w. klauzulę o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Weryfikacji poddano również właściwość miejscową dla złożonych wniosków, zgodnie z którą wniosek o wypłatę dodatku węglowego składa się w gminie właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej ten wniosek⁵.

(akta kontroli str.: 65 - 272)

W toku kontroli w zakresie wytypowanych ww. spraw, ustalono następujące nieprawidłowości.

We wszystkich skontrolowanych postępowaniach nie informowano stron odpowiednio o przysługującym jej prawie do czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, prawie

² Sprawy oznaczone numerami wpływu: 1, 35, 66, 99, 123, 159, 188, 218, 249, 287, 318, 351, 383, 415, 445, 473, 510, 545, 580, 613, 650, 687, 720, 755, 784, 817, 852, 882, 916, 942, 979, 1009, 1045, 1099, 1141.

³ Art. 2 ust.13 u.d.w.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1712.

⁵ Zgodnie z art. 2 ust 12 u.d.w.

wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, możliwości składania wniosków dowodowych, prawie dostępu do akt sprawy. Powyższe zaniechanie narusza art. 7, art. 8 § 1, art. 9-10 § 1, art. 73 § 1, art. 79a k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.⁶.

(akta kontroli str.: 65 - 272)

W ośmiu⁷ z 35 spraw ustalono, że wnioskodawca pierwotnie składał deklaracje CEEB⁸ niepełną, a następnie jej nie uzupełniał albo w kolejnej deklaracji (składanej także po 11 sierpnia 2022 r.) dokonywał uzupełnienia lub zmiany zawartych tam informacji. Przykładowo pierwotnie w deklaracji CEEB wskazano jako zainstalowane i eksploatowane źródło ciepła miejską sieć ciepłowniczą / ciepło systemowe / lokalna sieć ciepłowniczą spełniająca funkcje c.o., a w deklaracji późniejszej wskazywano już kocił na paliwo stałe (węgiel, drewno, pellet lub inny rodzaj biomasy). Kontrolowany w tym przypadku nie podjął czynności zmierzających do zweryfikowania prawdziwości informacji zawartych w takich różniących się deklaracjach, co mógł uczynić w oparciu o art. 2 ust. 15b – 15d u.d.w., czy odpowiednio stosowanych art. 75 § 1 i art. 85 § 1, w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

(akta kontroli str.: 103-119, 190-205, 222-272)

Zgodnie z art. 2 ust. 15a u.d.w. weryfikując wniosek o wypłatę dodatku węglowego brane są pod uwagę w szczególności informacje dot. postępowań o świadczenia rodzinne, wychowawcze, osłonowe, mieszkaniowe itd., a także dane zgromadzone w rejestrze PESEL oraz rejestrze mieszkańców. Z kontrolowanych akt wynika, że kontrolowany przeprowadzał weryfikację bowiem gromadził tam wydruki z bazy PESEL (choć dołączone do akt w ostatnim czasie) oraz deklaracje CEEB. Niemniej jednak w dokumentacji badanych spraw brak jest wyczerpujących adnotacji o takiej weryfikacji w pozostałym zakresie, co jest wymagane w toku postępowania administracyjnego przez art. 72 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

(akta kontroli str.: 65-272)

We wszystkich skontrolowanych postępowaniach podejmowane z urzędu ustalenia własne kontrolowanego, a niewymagające sporządzenia protokołu, np. w postaci sprawdzeń i wydruków z danymi pochodzącymi z bazy PESEL, czy wydruków deklaracji CEEB, nie były opatrywane datą sporządzenia takiego wydruku do akt, jak również podpisem własnoręcznym, który powinien pozwolić stronie na zidentyfikowanie urzędnika składającego podpis i podejmującego czynności w jej sprawie. Powyższe narusza art. 14 § 1a, art. 72 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

(akta kontroli str.: 65 - 272)

W siedmiu⁹ z 35 spraw kontrolowany naruszył termin wynikający z art. 35 § 3 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w. Jednocześnie nie powiadomił strony o przyczynach zwłoki, nie wyznaczył nowego terminu na jej załatwienie oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, naruszając art. 36 § 1-2 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

⁶ Sprawy odpowiednio nr 1, 35, 66, 99, 123, 159, 188, 218, 249, 287, 318, 351, 383, 415, 445, 473, 510, 545, 580, 613, 650, 687, 720, 755, 784, 817, 852, 882, 916, 942, 979, 1009, 1045, 1099, 1141.

⁷ Sprawa nr 35, podobne kolejne deklaracje CEEB i zmiany lub uzupełnienie danych tam pierwotnie zawartych w sprawach nr 510, 613, 687, 784, 817, 942, 1141.

⁸Tj. deklaracja dotycząca źródeł ciepła i źródeł spalania paliw składana w celu dokonania wpisu w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, o której mowa w art. 2 ust. 1 u.d.w.

⁹ Sprawy nr 650, 687, 755, 720, 784, 979, 1099.

W jednej¹⁰ z 35 spraw kontrolowany przyznał dodatek węglowy stronie postępowania, mimo dokonanych w drodze wywiadu środowiskowego ustaleń, że wnioskujący wraz z żoną przebywają w Niemczech i tam pracują. Powyższe powinno skutkować ustaleniem, że wnioskujący o dodatek węglowy posiada centrum życiowe i prowadzi gospodarstwo domowe poza terytorium RP, a co za tym idzie nie jest uprawniony do otrzymania dodatku węglowego. Tym samym naruszono art. 2 ust. 1-2 u.d.w.

(akta kontroli str.: 184, 187-188)

W jednej¹¹ z 35 spraw kontrolowany stosowną decyzją początkowo odmówił stronie przyznania dodatku węglowego. W wyniku odwołania SKO uchyla tą decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania m.in. celem przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w oparciu o art. 2 ust. 15g u.d.w. Następnie kontrolowany po pozytywnych wynikach dla strony wywiadu środowiskowego decyzją przyznaje jej dodatek węglowy. Należy zauważyć, że przyznanie datku węglowego w takim stanie faktycznym nie wymaga wydania decyzji, a odbywa się poprzez czynność materialno-techniczna. Tym samym doszło tu do naruszenia art. 2 ust. 16 u.d.w.

(akta kontroli str.: 65-272)

Informacja o przyznaniu dodatku węglowego stanowi rodzaj pisemnego zawiadomienia o sposobie rozstrzygnięcia sprawy. Nadto, w oparciu o ten dokument dochodzi do wydatkowania środków publicznych. Powyższe oznacza, że tego rodzaju dokument powinien być podpisywany przez kontrolowanego lub upoważnioną osobę. We wszystkich kontrolowanych sprawach tego rodzaju informacje nie były podpisywane i jako niepodpisane były kierowane do stron oraz włączane do akt prowadzonych postępowań administracyjnych. Wobec powyższego należy uznać tego rodzaju informacje jedynie za projekty takich dokumentów, nie natomiast za skuteczne rozstrzygnięcie w sprawie. Naruszono tym samym zasadę pisemności postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 14 § 1a k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

(akta kontroli str.: 119, 138, 187, 205, 235, 252, 272)

W siedemnastu¹² z 35 spraw dodatek węglowy został wypłacony po upływie terminu, o którym mowa w art. 2 ust. 11 u.d.w. (w brzmieniu wówczas obowiązującym). Niemniej jednak przyczyną takiego stanu nie leżała po stronie kontrolowanego organu, lecz wynika z terminów, w jakich Burmistrz Brzegu Dolnego otrzymywał środki na wypłatę dodatków węglowych.

(akta kontroli str.:40-42, 45-46, 103, 119-120, 138, 206, 221-222, 252)

¹⁰ Sprawa nr 249.

¹¹ Sprawa nr 1.

¹² Sprawy nr 35, 66, 99, 159, 287, 318, 650, 687, 720, 755, 784, 817, 882, 916, 942, 979, 1099.

W sprawach w których prowadzono stosowną korespondencję oraz podejmowano rozstrzygnięcia, które wymagały doręczenia, nie umieszczano właściwej informacji o wysyłce zgodnej z § 60 ust. 3 Instrukcji kancelaryjnej¹³.

(akta kontroli str.: 81, 86, 99, 156, 170)

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niezastosowania powołanych przepisów. Za powyższe nieprawidłowości odpowiadają pracownicy prowadzący przedmiotowe postępowania oraz przełożeni nadzorujący ich pracę.

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

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 198 sprawach Burmistrz Brzegu Dolnego wydał decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego. Weryfikacji poddano 30 z nich¹⁴.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- w 7 sprawach¹⁵ podstawą wydania decyzji odmownej było wskazanie w złożonej deklaracji CEEB, iż zgłoszona instalacja nie jest opalana paliwem stałym w rozumieniu art. 2 ust. 3 u.d.w.;
- w 14 sprawach¹⁶ od decyzji odmawiającej przyznania dodatku węglowego wniesiono odwołanie w wyniku którego tylko 2¹⁷ z ww. rozstrzygnięć utrzymały się w obrocie prawnym;
- w 7 sprawach¹⁸ przyczyną wydania decyzji odmownej był fakt złożenia deklaracji CEEB po dniu 11 sierpnia 2022 r.;
- w 2 sprawach¹⁹ przyczyną wydania decyzji odmownej było stwierdzenie, iż wnioskodawca nie mieszka pod wskazanym adresem.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie zweryfikowane decyzje odmowne zostały podpisane przez umocowaną do tego osobę, zawierały prawidłową podstawę prawną oraz inne elementy wymagane przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str.: 1-6, 38, 273 - 427)

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach żadnej ze spraw Burmistrz Brzegu Dolnego nie udokumentował zadośćuczynienia obowiązkom, jakie wynikają z art. 10 i art. 79a k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 2 u.d.w.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach żadnej z powyższych spraw nie udokumentowano w jakikolwiek sposób powyższego faktu jak i faktu podejmowania czynności

¹³ Zał. nr 1 do Dz.U. z 2011 r., nr 14, poz. 67.

¹⁴ Sprawy nr: 8, 37, 100, 130, 144, 181, 234, 244, 267, 273, 314, 329, 379, 398, 420, 437, 509, 572, 629, 665, 714, 754, 814, 845, 872, 912, 963, 1028, 1084 i 1114.

¹⁵ Sprawy nr: 130, 181, 234, 244, 267, 379 i 1028.

¹⁶ Sprawy nr: 37, 100, 144, 273, 314, 329, 420, 437, 572, 665, 814, 912, 963 i 1114.

¹⁷ W sprawie nr 144 organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję Burmistrza Brzegu Dolnego. W sprawie nr 665 organ odwoławczy decyzją z dnia 7 grudnia 2022 r. uchylił decyzję Burmistrza Brzegu Dolnego z dnia 4 listopada 2022 r. i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, ten zaś w dniu 9 stycznia 2023 r. wydał ponownie decyzję odmowną, od której odwołania już nie wniesiono. W zakresie pozostałych spraw organ kontroli w pełni podziela stanowisko jakie w wydanych rozstrzygnięciach zajęło Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu.

¹⁸ Sprawy nr: 8, 398, 509, 629, 714, 754 i 845.

¹⁹ Sprawy nr 872 i 1084.

opisanych w art. 2 ust. 5a i ust. 15a u.d.w. Z udzielonych wyjaśnień²⁰ wynika, iż okoliczność ta była weryfikowana za każdym razem w systemie Sygnity. Organ kontroli nie ma podstaw aby te wyjaśnienia odrzucić. Niemniej jednak nie można ocenić w pełni pozytywnie sposobu weryfikacji ww. okoliczności²¹ z uwagi na brak jej udokumentowania w aktach poszczególnych spraw.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. przez osoby prowadzące poddane weryfikacji sprawy.

(dowód: akta kontroli str.: 25-26, 44-45)

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 7 sprawach²² jako przyczynę odmowy przyznania dodatku węglowego wskazano fakt zgłoszenia głównego źródła ogrzewania do CEEB po dniu 11 sierpnia 2022 r. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić co następuje:

Przepis art. 2 ust. 1 u.d.w. do dnia 19 września 2022 r. posiadał następujące brzmienie, cyt.:

1. 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 2022 r. poz. 438, 1561 i 1576).

Z dniem 20 września 2022 r.²³ powyższy przepis uzyskał następujące brzmienie, cyt.:

1. 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 2022 r. poz. 438, 1561 i 1576), 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.

²⁰ Patr: pkt 1.1. pisma Burmistrza Brzegu Dolnego z dnia 5 czerwca 2025 r. (znak: Kd.1710.02.2025) – dalej jako: wyjaśnienia z 5 czerwca 2025 r.

²¹ Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.w. w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy k.p.a. Przepis art. 77 § 1 powyższej ustawy obliguje organ prowadzący postępowanie do tego aby wyczerpująco zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy. Z kolei art. 7 k.p.a. nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek podejmowania, zarówno z urzędu jak i na wniosek, wszelkich czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, zaś art. 14 k.p.a. wprowadza obowiązek pisemnego utrwalania i prowadzenia spraw. Przepisy u.d.w. nie wyłączyły stosowania ww. art. 7, art. 14 i art. 77 § 1 k.p.a. Ponadto zaznaczenia wymaga, iż wystarczającym dowodem potwierdzającym fakt zweryfikowania wystąpienia przesłanek opisanych w art. 2 ust. 3b u.d.w. byłaby np. notatka służbowa, o której mowa w art. 72 § 1 k.p.a. lub wydruk z systemu Sygnity obrazujący okoliczności o jakich wspomniano w udzielonych wyjaśnieniach.

²² Sprawy nr: 8, 398, 509, 629, 714, 754 i 845.

²³ Zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. a w zw. z 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), dalej jako: **pierwsza ustawa zmieniająca.**

Przedmiotem powyższych zmian było to, iż główne źródło ciepła wskazane we wniosku o dodatek węglowy musiały zostać zgłoszone do CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r. lub po tym dniu, jeżeli były zgłaszane po raz pierwszy. Zaznaczyć przy tym należy, iż obowiązkiem właściciela lub zarządcy budynku lub lokalu było złożenie deklaracji o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw w terminie do 14 dni od ich pierwszego uruchomienia²⁴. Przepisy u.d.w. w nowym brzmieniu należało stosować od dnia ich wejścia w życie, w tym również do spraw wszczętych przed tym dniem a niezakończonych²⁵.

W poniższej tabeli zestawiono informacje dotyczące dat wszczęcia i zakończenia poszczególnych z omawianych spraw oraz dat złożenia deklaracji CEEB.

Oznaczenie sprawy	Data wszczęcia sprawy	Data zakończenia sprawy	Data złożenia deklaracji CEEB
8	17 sierpnia 2022 r.	17 października 2022 r.	17 sierpnia 2022 r.
398	29 sierpnia 2022 r.	7 listopada 2022 r.	29 sierpnia 2022 r.
509	30 sierpnia 2022 r.	4 listopada 2022 r.	30 sierpnia 2022 r.
629	2 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.	29 sierpnia 2022 r.
714	7 września 2022 r.	7 listopada 2022 r.	5 września 2022 r.
754	9 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.	28 sierpnia 2022 r.
845	19 września 2022 r.	17 listopada 2022 r.	19 września 2022 r.

Jak wynika z powyższego zestawienia w każdej z ww. spraw miały zastosowanie omówione wcześniej przepisy u.d.w. w brzmieniu ustalonym przepisami pierwszej ustawy zmieniającej, a każda z deklaracji CEEB została złożona po 11 sierpnia 2022 r. Niemniej jednak nie oznacza to, iż automatycznie w każdej z ww. spraw należało od razu wydawać decyzję odmowną. Tylko z treści akt zgromadzonych zgromadzonych w sprawach nr 754 i 845 (zasadnie zakończonych decyzjami odmownymi) wynika, iż dana instalacja została po raz pierwszy uruchomiona przed dniem 11 sierpnia 2022 r. a zgłoszona po przedmiotowej ewidencji po czasie dłuższym niż 14 dni. We wszystkich opisanych powyżej przypadkach zgłoszenia do CEEB opisane w ww. zestawieniu były, zgodnie z poczynionymi na nich adnotacjami, pierwszymi. Jak wynika z art. 2 ust. 1 u.d.w. fakt wpisania instalacji grzewczej do rejestru CEEB jest kluczową informacją jaką należy przeanalizować w celu ustalenia prawa do otrzymania dodatku węglowego. Tym samym kontrolowany organ, mając na uwadze art. 7 w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 75 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w. powinien w każdej z ww. spraw podjąć działania mające na celu ustalenie w możliwie dokładny sposób daty pierwszego uruchomienia danej instalacji. Dopiero ustalenie, iż nastąpiło to przed 11 sierpnia 2022 r. pozwalałoby Burmistrzowi Brzegu Dolnego na wydanie decyzji odmownych w zakresie przyznania dodatku węglowego w powyższych sprawach. Opisanymi czynnościami kontrolowany

²⁴ Patrz: art. 27g ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1446 z późn. zm.).

²⁵ Patrz: art. 52 i art. 64 pierwszej ustawy zmieniającej.

organ jednak nie podjął, co skutkowało przedwczesnym wydaniem decyzji odmownych²⁶. Na marginesie należy zaznaczyć, iż w sprawie nr 714 adresat wniosku zaznaczył w deklaracji CEEB, iż jedynym ze źródeł ciepła w jego gospodarstwie domowym jest cyt.: *miejaska sieć ciepłownicza, ciepło systemowe/lokalna sieć ciepłownicza*. Z danych uzyskanych ze Starostwa Powiatowego w Wołowie wynika, iż ww. adres faktycznie jest podłączony do sieci ciepłowniczej. Niemniej jednak kontrolowany organ nie poczynił żadnych ustaleń w zakresie tego jakiego rodzaju jest to sieć (w szczególności nie wykluczył, iż jest to lokalna sieć ciepłownicza).

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracowników prowadzących oraz brak należytego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

(dowód: akta kontroli str.: 51-63, 273 - 352)

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 ni 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, lub możliwe do ustalenia na podstawie danych jakie organ posiada. Sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinny być rozstrzygnięte w ciągu miesiąca, zaś sprawy szczególnie skomplikowane²⁷ – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w powyższym terminie organ ma obowiązek poinformować o tym stronę, wskazać przyczyny opóźnienia oraz nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.). Powyższe przepisy, mając na uwadze art. 3 ust. 3 u.d.w., znajdują zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest przyznanie dodatku węglowego.

W poniższej tabeli zobrazowano, na podstawie informacji pozyskanych w czasie kontroli przebieg części poddanych kontroli spraw zakończonych odmową wypłaty dodatku węglowego.

Lp.	Oznaczenie sprawy	Data wpływu wniosku	Data wydania decyzji odmownej
-----	-------------------	---------------------	-------------------------------

²⁶ Z akt sprawy nr 8 oraz z pkt 1.2. wyjaśnień z dnia 5 czerwca 2025 r. wynika, iż organ nie poczynił żadnych ustaleń w zakresie tego kiedy doszło do pierwszego uruchomienia instalacji.

W aktach sprawy nr 398 znajduje się oświadczenie o tym, iż budynek opisany w deklaracji CEEB oraz we wniosku do lipca 2022 roku nie był w ogóle zamieszkały a znajdująca się nim instalacja używana. Powyższych informacji w żaden sposób nie zweryfikowano.

W aktach sprawy nr 509 znajduje się oświadczenie strony, o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a., złożone w przedmiocie tego iż jej zgłoszenie do CEEB zostało złożone we właściwym terminie. Powyższych informacji w żaden sposób nie zweryfikowano.

W aktach sprawy nr 629 strona oświadczyła, iż zgłosiła instalację do CEEB dopiero w powyższej dacie bo nie wiedziała, że musi to zrobić wcześniej. Niemniej jednak organ nie ustalił (nawet szacunkowo) kiedy doszło do uruchomienia instalacji.

²⁷ Zaznaczenia wymaga, iż przepisy k.p.a. nie precyzują przesłanek, na podstawie których organ uznaje daną sprawę za szczególnie skomplikowaną. Kwestia ta jest pozostawiona jego uznaniu.

1.	329	26 sierpnia 2022 r.	7 listopada 2022 r.
2.	420	29 sierpnia 2022 r.	4 listopada 2022
3.	437	29 sierpnia 2022 r.	4 listopada 2022 r.
4.	509	30 sierpnia 2022 r.	4 listopada 2022 r.
5.	572	1 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.
6.	629	2 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.
7.	665	1 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.
8.	814	15 września 2022 r.	22 listopada 2022 r.
9.	1028	25 października 2022 r.	9 stycznia 2023 r.
10.	1114	25 listopada 2022 r.	31 stycznia 2023 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż w 11 ujętych w nim sprawach Burmistrz Brzegu Dolnego uchybił terminowi ich załatwienia oraz obowiązkom jakie nakłada na niego w powyższym zakresie art. 36 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

(dowód: akta kontroli str.: 279, 313, 331, 386, 417 - 426)

Z opisanych powyżej przyczyn przedmiotowy obszar oceniono **negatywnie**.

C. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 94 sprawach Burmistrz Brzegu Dolnego zakończył postępowanie prowadzone w przedmiocie przyznania dodatku węglowego pozostawieniem złożonego wniosku bez rozpoznania. Weryfikacji poddano 4 z nich²⁸.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż podstawą do pozostawienia bez rozpoznania 3 z poddanych kontroli wniosków²⁹ była okoliczność wskazana w art. 2 ust. 3b u.d.w. tj. wymienienie wnioskodawcy w składzie innego gospodarstwa domowego mającego ten sam adres, dla które wniosek złożono jako pierwszy. Informacja o pozostawieniu bez rozpoznania była w każdym przypadku sporządzona prawidłowo i podpisana przez umocowaną osobę.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach żadnej z powyższych spraw nie udokumentowano w jakikolwiek sposób powyższego faktu jak i faktu podejmowania czynności opisanych w art. 2 ust. 5a i ust. 15a u.d.w. Udzielone wyjaśnienia³⁰ są identyczne z wyjaśnieniami jakich kontrolowany organ udzielił w powyższym przedmiocie w zakresie decyzji odmawiających przyznania dodatku węglowego. Identyczne jest również stanowisko kontrolujących dlatego też bezcelowym jest jego ponowne przytaczanie w tym miejscu.

Z kolei w kwestii dokumentowania w aktach poszczególnych spraw dowodów na wystąpienie przyczyn uzasadniających pozostawienie wniosków bez rozpoznania, wyjaśniono³¹ jak niżej, cyt.:

Dokumenty dotyczące rozstrzygnięcie w sprawie konkretnego wniosku znajdują się w aktach danej sprawy. Powyższe oznacza, że w przypadku spraw rozstrzygniętych przyznaniem dodatku węglowego w aktach spraw znajdują się informacje/decyzje przyznające to świadczenie, a w przypadku

²⁸ Sprawy nr 83, 368, 560 i 802.

²⁹ Wszystkie sprawy ze wskazanych w poprzednim przypisie, za wyjątkiem sprawy nr 802.

³⁰ Patrz: pkt 2.1. pisma Burmistrza Brzegu Dolnego z dnia 5 czerwca 2025 r. (znak: Kd.1710.02.2025) – dalej jako: wyjaśnienia z 5 czerwca 2025 r.

³¹ Patrz: pkt 2.2. wyjaśnień z dnia 5 czerwca 2025 r.

pozostawienia wniosku bez rozpoznania informacja o stosownym rozstrzygnięciu sprawy.(...).

Powyższych wyjaśnień nie można przyjąć. Jak wspomniano powyżej prowadząc postępowanie organ ma obowiązek pisemnego utrwalania jego przebiegu. Wprawdzie w omawianych sprawach nie została wydana decyzja, niemniej jednak nie oznacza to, iż kontrolowany organ był zwolniony z obowiązku rzetelnego prowadzenia akt i utrwalenia w nich wszystkich dowodów, które miały wpływ na wydane rozstrzygnięcie. Jeżeli przesłanką pozostawienia danego wniosku bez rozpoznania była okoliczność opisana w art. 2 ust. 3b u.d.w. to w aktach sprawy powinien zostać udokumentowane zdarzenie opisane w przedmiotowym przepisie³². Samo zawarcie w informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania wskazania, iż nastąpiło to z uwagi na powyższą okoliczność, nie jest wystarczające oraz sprzeczne z wytycznymi zawartymi w art. 7 § 1, art. 14 § 1a, i art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż w toku kontroli wprawdzie stwierdzono, iż na pierwszych stronach wniosków inicjujących sprawy nr 83, 368 i 560 stwierdzono istnienie zapisów wskazujących na to, iż dany wniosek nie jest pierwszym. Niemniej jednak adnotacje te zostały zapisane w nietrwały sposób (ołówkiem) oraz nie były podpisane. Tym samym nie można ich było uznać za notatki służbowe, o których mowa w art. 72 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość powyższych przepisów k.p.a. przez osoby prowadzące powyższe sprawy.

(dowód: akta kontroli str.: 25-26, 38, 44-45, 448 - 468)

W toku kontroli zweryfikowano również postępowanie nr 802, w wyniku którego została wydana w dniu 17 listopada 2022 r. decyzja umarzająca, w związku z żądaniem strony z dnia 20 października 2022 r. o nierozpatrywanie jej podania z dnia 14 września 2022 r. W zakresie przedmiotowego rozstrzygnięcia stwierdzono, iż:

- nie zawierała ona pełnej podstawy prawnej;
- nie została wydana w terminie wynikającym z przepisów k.p.a.

Odnosnie pierwszej z powyższych nieprawidłowości należy zaznaczyć, iż w uzasadnieniu ww. decyzji prawidłowo przywołano treść art. 105 § 2 k.p.a. Niemniej jednak przepisu tego nie powołano w podstawie prawnej wydanego rozstrzygnięcia. Odnosnie terminu wydania powyższej decyzji to należy zaznaczyć, iż wydano ją w dniu 17 listopad 2022 r., zaś wniosek inicjujący postępowanie, w ramach którego są wydano, wpłynął w dniu 14 września 2022 r. Pomiędzy tymi dwoma datami upłynęło więcej niż dwa miesiące. Zaznaczyć przy tym należy, iż 14 listopada 2022 r. nie wypadał w dzień wolny od pracy (był to poniedziałek). Ponadto kontrolowany organ nie poinformował strony powyższego postępowania o tym, iż nie jest w stanie załatwić sprawy w przewidzianym do tego terminie³³, nie wskazał przyczyn takiego stanu rzeczy oraz nie poinformował o nowym terminie załatwienia sprawy. Bezczyńność w powyższym zakresie stanowi naruszenie art. 12 oraz art. 35 i art. 36 k.p.a.

³² Zaznaczenia wymaga, iż w tym zakresie organ miał dowolność – tzn. mógł utrwalić w aktach sprawy wcześniej złożony wniosek jaki otrzymał z danego adresu i informację o przyznanej na jego podstawie dodatku lub mógł utrwalić te okoliczności w formie notatki służbowej.

³³ Szczegółowy wywód w tym zakresie poczyniono w ramach opisu obszaru A (wyплаты dodatku węglowego).

Przyczyną powstania nieprawidłowości w powyższym zakresie była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę oraz brak należytego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

(dowód: akta kontroli str.: 473 - 476)

Z opisanych powyżej przyczyn przedmiotowy obszar oceniono **negatywnie**.

Obszar nr 2 dot. sprawozdawczości

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.w. gmina składa wojewodzie wnioski o przyznanie środków w terminie do dnia 30 listopada 2022 r., przy czym do dnia 15 grudnia 2022 r. mogła złożyć korektę wniosku. Z dokumentów przesłanych wraz z wyjaśnieniami z dnia 5 czerwca 2025 r. jednostka kontrolowana wskazała, iż w dniu 1 września 2022 r. złożono zapotrzebowanie na środki z podziałem na miesiące od września do grudnia 2022 roku, na łączną kwotę 2.601.000,00 zł. Finalnie gmina Brzeg Dolny otrzymała na realizację zadania wypłaty dodatku węglowego kwotę 3.182.400,00 zł z czego 2.851.860,00 zł wypłacono³⁴.

Powyższe działanie oceniono pozytywnie.

(akta kontroli str.: 27-28, 46-47, 477 - 505)

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 4 u.d.w. środki na realizację wypłat dodatku węglowego są przekazywane gminom przez wojewodę w miesięcznych ratach, na podstawie wniosku, złożonego przez gminę. Zgodnie z treścią przedstawionych w czasie kontroli dokumentów środki na wypłatę dodatku węglowego przekazano w 14 transzach w roku 2022 r. dwóch transzach w roku 2023.

(akta kontroli str.: 27-28, 46-47, 477 - 505)

Zgodnie z art. 4 ust. 4a u.d.w. 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 wyniku kontroli ustalono, że organ przekazywał powyższe informacje za pośrednictwem systemu CAS. Z informacji dostępnych w zasobach DUW wynika, iż sprawozdania, w których ujęto ww. informacje były składane

Powyższe działanie oceniono pozytywnie.

(akta kontroli str.: 27-28, 46-47, 477 - 505)

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 wojewódzkiego³⁵. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 5 czerwca 2025 r. kontrolowany zwrócił niewykorzystane środki w trzech transzach: 29 grudnia 2022 r., 3 stycznia 2023 r. i 27 marca 2023 r.

(akta kontroli str.: 27-28, 46-47, 477 - 505)

³⁴ Patrz: pkt 3.2. wyjaśnień z dnia 5 czerwca 2025 r.

³⁵ Art. 4 ust. 4b u.d.w.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.d.w. wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie informację 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. W wyniku kontroli stwierdzono zadośćuczynienie powyższemu obowiązkowi.

(akta kontroli str.: 27-28, 46-47, 477 - 505)

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

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

Wystąpienie pokontrolnego sporządzono w formie dokumentu elektronicznego.

Z uwagi na fakt, iż przepisy u.d.w. oraz sam dodatek węglowy, miały charakter jednorazowy, nie jest zasadne aby formułować zalecenia pokontrolne, których wdrożenie skutkowałoby tym, iż kontrolowany organ uniknie w przyszłości nieprawidłowości, jakie opisano w niniejszym dokumencie.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu poprawy realizacji zadań podobnego rodzaju jak wypłata dodatku węglowego, należy:

1. Rzetelnie prowadzić oraz dokumentować postępowania w przedmiocie wypłacenia danego świadczenia.
2. Rzetelnie ustalać stan faktyczny spraw, których przedmiotem jest wypłata danego świadczenia.
3. Redagować dokument kończący dane postępowanie tak, aby odpowiadał przepisom prawa (materiałnego i procesowego).
4. Przestrzegać przepisów regulujących przebieg danego postępowania.
5. Terminowo rozstrzygać sprawy, a w przypadku braku możliwości zachowania terminu należy informować o tym fakcie i wyznacza nowy termin.

Proszę poinformować Wojewodę Dolnośląskiego o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania do dnia **16 stycznia 2026 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Joanna Trojan-Klęsk
Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
/ – podpisany cyfrowo/