



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.7.2025.BJ

**Pan
Paweł Czuliński
Burmistrz Miasta i Gminy
Twardogóra**

**ul. Ratuszowa 14
56-416 Twardogóra**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra prawidłowo pouczony nie wniósł zastrzeżeń
do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 kwietnia 2025 r.)**

Wrocław, dnia 13 czerwca 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Twardogórze, ul. Ratuszowa 14, 56-416 Twardogóra Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Twardogórze ¹ , ul. Wielkopolska 11, 56-416 Twardogóra (jednostka, którą upoważniono do realizacji zadania)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Czuliński, Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra od 2018 r. Urszula Debera, Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Twardogórze
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Burmistrzowi Miasta i Gminy Twardogóra na finansowanie wypłat dodatku węglowego. Okres objęty kontrolą od 12 sierpnia 2022 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 20 lutego 2025 r.
Podstawa prawna kontroli	Art. 28 ust. 1 pkt 2 <i>ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie</i> ² oraz art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 <i>ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej</i> ³ w zw. z art. 4 ust. 1 <i>ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym</i> ⁴ oraz na podstawie zatwierdzonego w dniu 20 grudnia 2024 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planu kontroli na I półrocze 2025 r. (nr: KO-KZ.430.9.2024.MK), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 lutego 2025 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	20 – 21 lutego 2025 r.
Kontrolerzy	1. Grzegorz Gola, inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 23 z dnia 19 lutego 2025 r. znak KO-KZ.0030.23.2025.GG; 2. Bartosz Jędrysiak, główny specjalista z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 24 z dnia 19 lutego 2025 r. znak KO-KZ.0030.24.2025.GG.

(akta kontroli str. 6-9)

¹ Dalej jako: kontrolowany.

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 objęte przedmiotem kontroli w okresie objętym kontrolą realizowane były z upoważnienia Burmistrza Miasta i Gminy Twardogóra przez Kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Twardogórze⁵ oraz pracowników MGOPS (pełne dane pracowników znajdują się w aktach kontroli). (akta kontroli str.: 26, 39-45)

W okresie objętym kontrolą kontrolowany rozpatrzył pozytywnie 2353 wnioski o przyznanie dodatku węglowego, pozostawił bez rozpoznania 241 wniosków oraz wydał 67 decyzji o odmowie wypłaty dodatku węglowego. (akta kontroli str.: 25)

Kontroli poddano 50 wniosków o wypłaty dodatku węglowego rozpatrzonych pozytywnie⁶, 25 wniosków pozostawionych bez rozpoznania⁷ oraz 25 spraw zakończonych decyzją o odmowie wypłaty środków⁸. (akta kontroli str.: 20, 38)

Obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego

A. Realizacja wniosków o wypłatę dodatku węglowego

⁵ W myśl art. 2 ust. 15 u.d.w. burmistrz 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. burmistrz 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.

⁶ Wnioski o nr: 000223/DW/01/2023, 000175/DW/01/2023, 000112/DW/01/2023, 000056/DW/01/2023, 002266/DW/12/2022, 002219/DW/12/2022, 002169/DW/12/2022, 002119/DW/12/2022, 002071/DW/12/2022, 002019/DW/12/2022, 001972/DW/12/2022, 001918/DW/12/2022, 001863/DW/12/2022, 001816/DW/12/2022, 001769/DW/12/2022, 001718/DW/12/2022, 001662/DW/11/2022, 001607/DW/11/2022, 001579/DW/11/2022, 001509/DW/11/2022, 001462/DW/11/2022, 001415/DW/11/2022, 001364/DW/11/2022, 001121/DW/11/2022, 001261/DW/10/2022, 001212/DW/10/2022, 001163/DW/10/2022, 001114/DW/10/2022, 001063/DW/10/2022, 001015/DW/10/2022, 000965/DW/10/2022, 000916/DW/10/2022, 000866/DW/10/2022, 000818/DW/10/2022, 000771/DW/10/2022, 000723/DW/09/2022, 000674/DW/09/2022, 000626/DW/09/2022, 000604/DW/09/2022, 000551/DW/09/2022, 000501/DW/09/2022, 000450/DW/09/2022, 000386/DW/09/2022, 000332/DW/09/2022, 000283/DW/09/2022, 000236/DW/09/2022, 000168/DW/09/2022, 000120/DW/08/2022, 000056/DW/08/2022, 000010/DW/08/2022.

⁷ Wnioski o nr: 83/2022, 94/2022, 104/2022, 114/2022, 124/2022, 134/2022, 144/2022, 154/2022, 164/2022, 174/2022, 184/2022, 196/2022, 209/2022, 3/2022/U, 13/2022/U, 23/2022/U, 34/2022/U, 9/2022, 19/2022, 29/2022, 39/2022, 50/2022, 61/2022, 72/2022, 82/2022.

⁸ Wnioski o nr: 000275/DW/02/2023, 000272/DW/02/2023, 000269/DW/02/2023, 000255/DW/01/2023, 000165/DW/01/2023, 000162/DW/01/2023, 000157/DW/01/2023, 000158/DW/01/2023, 000153/DW/01/2023, 000152/DW/01/2023, 000142/DW/01/2023, 000089/DW/01/2023, 000086/DW/01/2023, 000078/DW/01/2023, 000039/DW/01/2023, 000010/DW/01/2023, 002040/DW/12/2022, 001941/DW/12/2022, 001910/DW/12/2022, 001729/DW/12/2022, 001703/DW/12/2022, 001678/DW/12/2023, 001651/DW/11/2022, 001387/DW/11/2022, 001284/DW/10/2022.

W toku kontroli zweryfikowano 50 spraw na kwotę 150 000,00 zł, wraz z kosztami obsługi administracyjnej na kwotę 3 000 zł, co stanowi 2,10 % kwoty przekazanej przez Wojewodę Dolnośląskiego Burmistrzowi Miasta i Gminy Twardogóra na wypłatę dodatku węglowego.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- każdy z pozytywnie rozpatrzonych, kompletnych wniosków został złożony przez uprawnioną osobę, w ustawowym terminie, na wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 2 ust. 19 u.d.w.;
- postępowania, w wyniku których przyznano dodatki węglowe prowadzone były przez umocowane do tego osoby, a informacje o przyznaniu dodatku węglowego podpisały osoby do tego upoważnione;
- w każdej sprawie organ weryfikował wpis w centralnej ewidencji emisyjności budynków,
- w przypadku wątpliwości dot. gospodarstwa domowego organ przeprowadził wywiady środowiskowe, zgodnie z art. 2 ust. 15b – 15d u.d.w.;
- w sprawach, o jakich mowa w art. 2 ust. 3c i ust. 3d u.d.w.⁹ zostały wydane decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy oraz podpisane przez upoważnioną do tego osobę;
- kontrolowany rozstrzygnął 31 z 50 spraw w terminie określonym w art. 35 k.p.a.¹⁰;
- 28 z 50 przyznanych dodatków węglowych wypłacono w terminie wskazanym w przepisach u.d.w. oraz w sposób wskazany przez poszczególnych wnioskodawców.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia postępowań wyjaśniających w ww. sprawach.

Z akt niemal wszystkich postępowań (tj. 49 na 50 w próbie kontrolnej, jedyny wyjątek to sprawa nr 002266/DW/12/2022) nie wynika, że w toku prowadzonych postępowań organ kontrolowany podejmował czynności, o jakich mowa w art. 2 ust. 15a u.d.w. W aktach nie ma bowiem wydruków z rejestru PESEL. Nie ma również kopii deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Brak chociażby notatek służbowych o badaniu tych dokumentów.

(akta kontroli str.: 50-718)

Zatem z akt spraw wynika, że kontrolowany nie dokumentował jakichkolwiek ustaleń w powyższym zakresie. Działanie to naruszało art. 7 k.p.a., w zw. z art. 3 ust. 3 u.d.w. 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 (Dz.U. z 2024 r., poz. 1509)*, 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. W zakresie czynności opisanych w art. 2 ust. 15a u.d.w. organ kontroli nie ma podstaw do tego, aby zarzucić Burmistrzowi Miasta i Gminy Twardogóra brak przeprowadzania ww. czynności weryfikacyjnych otrzymanych wniosków, niemniej jednak wyników przeprowadzenia tych czynności nie utrwalono w jakikolwiek sposób w aktach spraw np. w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 k.p.a.

⁹ Sprawy 000223/DW/01/2023, 000175/DW/01/2023, 000112/DW/01/2023, 002266/DW/12/2022, 002169/DW/12/2022, 002119/DW/12/2022, 001816/DW/12/2022.

¹⁰ *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572)*, dalej jako: k.p.a.

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

W wyniku kontroli ustalono, że część postępowań zakończonych wypłaceniem dodatku węglowego nie zostało zakończonych terminowo, gdyż kontrolowany nie rozstrzygnął 19¹¹ z 50 spraw w terminie określonym w art. 35 k.p.a. (akta kontroli str.: 1437). Podkreślenia wymaga, że biorąc pod uwagę szczególne okoliczności, jakie towarzyszyły realizacji przedmiotowego zadania, kontrolujący przyjęli, że sprawy są trudne i w związku z tym termin na załatwienie pojedynczej sprawy wynosił 2 miesiące od wpływu wniosku. W 2 przypadkach naruszono termin tylko o kilka dni¹² (akta kontroli str.: 343-366). W kilku innych sprawach przekroczenie terminu wynosiło kilkanaście dni¹³ (akta kontroli str.: 135-162, 330-342, 163-177, 296-304 i 319-329, 305-318, 192-203) lub ponad dwadzieścia dni¹⁴ (akta kontroli str.: 283-293 i 222-233, 259-271 i 233-244, 245-260, 272-282). Zdarzały się przekroczenia terminu o 45, 46, 51 a nawet 75 dni¹⁵ (akta kontroli str.: 206-221, 147-162, 178-191, 64-79)

W wyniku kontroli terminowości wypłaty dodatku węglowego ustalono, że 22 z 50 przyznanych dodatków węglowych wypłacono po terminie wskazanym w przepisach u.d.w. (akta kontroli str.: 1410). 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. Podkreślenia wymaga, że większości wypłat dokonywano w ciągu 3, 5 lub 7 dni od wydania informacji. W badanej próbie tylko w 4 czterech sprawach wypłata przeciągnęła się o kilkanaście dni do dwudziestu pięciu dni¹⁶. Przy czym należy pamiętać, że technicznie wypłat dokonywano w ramach większych transz przelewem na konto, co również miało wpływ na opóźnienia.

W jednym przypadku dodatek węglowy wypłacono przed formalnym zakończeniem postępowania dowodowego (sprawa 001662/DW/11/2022). W postępowaniu tym dodatek wypłacono w dniu 28 listopada 2022 r., a informację o jego przyznaniu sporządzono w dniu 1 grudnia 2022 r. (akta kontroli str.: 283 oraz 1410). Powyższe działanie nie można uznać za prawidłowe, gdyż z formalnego punktu widzenia brak było podstawy prawnej do wypłaty dodatku. Niemniej jednak, materialnie świadczenie należało się beneficjentowi, a w kontekście całokształtu okoliczności towarzyszących realizacji przedmiotowego zadania przez kontrolowanego była to jedyna taka sytuacja.

Z przekazanych akt 11 spraw nie wynika, czy kontrolowany przekazał wnioskodawcom informacje o przyznaniu dodatku węglowego zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 17 zd. 1 u.d.w., czyli na wskazane przez wnioskodawców adresy poczty elektronicznej we wnioskach

¹¹ 000175/DW/01/2023, 002266/DW/12/2022, 002219/DW/12/2022, 002169/DW/12/2022, 002119/DW/12/2022, 002071/DW/12/2022, 002019/DW/12/2022, 001972/DW/12/2022, 001918/DW/12/2022, 001863/DW/12/2022, 001816/DW/12/2022, 001769/DW/12/2022, 001718/DW/12/2022, 001662/DW/11/2022, 001607/DW/11/2022, 001579/DW/11/2022, 001509/DW/11/2022, 001462/DW/11/2022, 001415/DW/11/2022, 001364/DW/11/2022.

¹² W sprawie 001364/DW/11/2022 było to 3 dni, w sprawie 001415/DW/11/2022 było to 8 dni.

¹³ 002219/DW/12/2022 – 11 dni; 001462/DW/11/2022 – 14 dni; 002119/DW/12/2022 – 15 dni; 001607/DW/11/2022 i 001509/DW/11/2022 – 16 dni; 001579/DW/11/2022 – 18 dni; 002019/DW/12/2022 – 19 dni;

¹⁴ 001662/DW/11/2022 i 001918/DW/12/2022 – 23 dni; 001769/DW/12/2022 i 001863/DW/12/2022 – 24 dni; 001816/DW/12/2022 – 25 dni; 001718/DW/12/2022 – 27 dni;

¹⁵ Kolejno sprawy: 001972/DW/12/2022, 002169/DW/12/2022, 002071/DW/12/2022 i 000175/DW/01/2023.

¹⁶ 000223/DW/01/2023, 000175/DW/01/2023, 000112/DW/01/2023, 000056/DW/01/2023.

o wypłatę dodatku węglowego¹⁷. (akta kontroli str.: 50-97, 109-135, 147-163, 527-553, 582-593, 608-619, 668-678, 709-718). W tym miejscu pozostają aktualne uwagi dotyczące utrwalania środków dowodowych.

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

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego

Podczas czynności kontrolnych analizie poddano 25 spraw zakończonych zgodnie z treścią art. 2 ust. 16 u.d.w., tj. w drodze decyzji o odmowie przyznania dodatku węglowego¹⁸. Zgodnie z przywołanym przepisem odmowa przyznania ww. dodatku, uchylenie oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego dodatku węglowego następuje w drodze decyzji administracyjnej. W wyniku kontroli ustalono, że zasadniczo (za wyjątkiem sprawy MGOPS.0406.67.2023) we wszystkich przypadkach zaszły przesłanki do wydania decyzji odmownej. Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, iż wnioski były składane przez uprawnione do tego osoby, zgodnie z właściwością miejscową oraz w ustawowym terminie, tj. do dnia 30 listopada 2022 r. Ponadto, badane wnioski były kompletne, lecz informacje w nich zawarte, a następnie podjęte przez organ czynności weryfikacyjne wskazywały na to, iż wnioskujący nie spełnili przesłanek ustawowych, tj.:

- w 10 przypadkach nie spełniono przesłanki posiadania źródła ciepła na paliwo stałe¹⁹ (zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 u.d.w. przez paliwa stałe rozumie się węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierające co najmniej 85% węgla kamiennego),
- w 10 przypadkach wydano decyzje odmowne z uwagi na złożenie deklaracji CEEB z uchybieniem ustawowego terminu, tj. do dnia 11 sierpnia 2022 r.²⁰,
- w 1 przypadku strona nie posiadała stosownego dokumentu legalizującego pobyt, który uprawniałby ją do otrzymania dodatku węglowego²¹,
- w 1 przypadku wydano decyzję odmowną z uwagi na uprzednie przyznanie dodatku węglowego pod wskazanym adresem²²,
- w 3 przypadkach wydano decyzję odmowną z uwagi na brak zamieszkiwania wnioskodawcy pod wskazanym adresem²³. (akta kontroli str.: 719-1204)

W toku kontroli ustalono, iż kontrolowany w sprawie znak MGOPS.0406.327.2022.JŻ nie zweryfikował podpisu elektronicznego we wniosku złożonym za pośrednictwem platformy

¹⁷ 000223/DW/01/2023, 000175/DW/01/2023, 000112/DW/01/2023, 002266/DW/12/2022, 002169/DW/12/2022, 000723/DW/10/2022, 000674/DW/10/2022, 000551/DW/09/2022, 000450/DW/09/2022, 000168/DW/09/2022, 00010//08/2022.

¹⁸ Jedna ze spraw została zakończona przyznaniem dodatku węglowego po uprzednim złożeniu odwołania od decyzji odmownej, a następnie uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu.

¹⁹ Dotyczy spraw: MGOPS.406.ŚR.78.2023.AP, MGOPS.0406.31.2023, MGOPS.0406.ŚR.242.2022.AP, MGOPS.0406.452.2022.PP, MGOPS.0406.450.2022.PP, MGOPS.0406.457.2022.JŻ, MGOPS.0406.463.2022.JŻ, MGOPS.0406.413.2022.PP, MGOPS.406.ŚR.216.2022.AT, MGOPS.406.ŚR.183.2022.MB.

²⁰ Dotyczy spraw: MGOPS.406.ŚR.75.2023.AM, MGOPS.0406.ŚR.191.2022.AM, MGOPS.0406.ŚR.205.2022.AM, MGOPS.0406.465.2022.JŻ, MGOPS.0406.ŚR.239.2022.AP, MGOPS.406.ŚR.204.2022.AP, MGOPS.0406.346.2022.PP, MGOPS.0406.329.2022, MGOPS.0406.369.2022.PP, MGOPS.406.SR.176.2022.AP.

²¹ Dotyczy sprawy MGOPS.0406.67.2023.

²² Dotyczy sprawy MGOPS.0406.16.2023.

²³ Dotyczy spraw: MGOPS.0406.86.2023, 001941/DW/12/2022, MGOPS.0406.327.2022.JŻ.

ePUAP, co potwierdzono w punkcie 5 wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r. Powyższe oznacza, iż wniosek mógł być obarczony brakiem formalnym, zgodnie z art. 63 § 3a k.p.a., a brak weryfikacji w przedmiotowym zakresie należy traktować jako nieprawidłowość.

(akta kontroli str.: 1139-1155, 1431-1441)

W wyniku kontroli ustalono, iż 3 z 25 postępowań²⁴ zostało zainicjowanych poprzez złożenie wniosku za pośrednictwem platformy ePUAP, natomiast kontrolowany, w przedmiotowych sprawach kierował pisma oraz decyzje do stron w formie papierowej. Powyższe jest niezgodne z art. 39¹ pkt 2 k.p.a. który stanowi, iż pisma doręcza się stronie na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, **za pomocą której wniesiono podanie**, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych strony lub innego uczestnika postępowania nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

(akta kontroli str.: 810-890, 1074-1095, 1139-1155)

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 15a u.d.w. dokonując weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta bierze pod uwagę w szczególności informacje wynikające z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, informacje uzyskane w związku z postępowaniem o przyznanie świadczeń (rodzinnych oraz dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczenia wychowawczego, dodatku osłonowego, dodatku mieszkaniowego), a także dane zawarte w rejestrze PESEL. W przedłożonej dokumentacji brak jest notatek służbowych potwierdzających dokonanie wszystkich czynności weryfikacyjnych. W punkcie 2 wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r. (MGOPS.0406.127.2025) Burmistrz Miasta i Gminy Twardogóra wyjaśnił, iż weryfikacja powyższych informacji odbywała się poprzez kierowanie zapytań do właściwej komórki merytorycznej Urzędu Miasta i Gminy Twardogóry oraz poprzez dostęp do systemu SYGNITY, który umożliwiał dostęp do deklaracji CEEB oraz danych zgromadzonych w rejestrze PESEL.

Powyższe wyjaśnienia uwzględniono jedynie w części. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. w zw. z art. 14 § 1a k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Powyższe oznacza, że organ winien dokumentować podejmowane przez siebie czynności weryfikacyjne w aktach postępowań, czego jednak nie czyniono.

(akta kontroli str.: 720-1204, 1431-1441)

Zgodnie z art. 2 ust. 15b–15d i 15g u.d.w. w przypadku wątpliwości dot. gospodarstwa domowego lub niezłożenia deklaracji CEEB do dnia 11 sierpnia 2022 r. organ przeprowadza wywiad środowiskowy. W wyniku kontroli ustalono, iż w postępowaniach poddanych kontroli, wywiady środowiskowe były przeprowadzane w sposób prawidłowy.

(akta kontroli str.: 720-1204)

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, iż we wszystkich przedmiotowych postępowaniach zawiadomiono strony o możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, powołując się na art. 10 § 1 k.p.a.

Niemniej jednak, w treści przedmiotowych pism stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) we wszystkich zawiadomieniach poinformowano stronę, iż wszczęto z urzędu postępowanie w przedmiocie odmowy przyznania dodatku węglowego, jako

²⁴ Dotyczy spraw: MGOPS.0406.86.2023, 001941/DW/12/2022, MGOPS.0406.327.2022.JŻ.

podstawę prawną wskazując art. 61 § 1 i § 4 k.p.a. podczas gdy postępowanie w sprawie ustalenia prawa do dodatku węglowego jest postępowaniem wszczynanym na wniosek, zatem powyższe należy ocenić negatywnie,

- 2) we wszystkich zawiadomieniach wskazano datę wszczęcia postępowania niebędącą datą złożenia wniosku przez stronę. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, zatem w zawiadomieniach jako datę wszczęcia postępowania, winno się wskazać datę złożenia wniosku przez stronę,
- 3) w żadnym z zawiadomień nie powołano art. 79a k.p.a. wskazującego, iż w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony,
- 4) w 20 z 25 zawiadomień²⁵ nie wskazano przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co jest niezgodne z art. 79a § 1 k.p.a.,
- 5) w aktach 14 z 25 postępowań²⁶ nie znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia o zakończeniu postępowania dowodowego, co jest niezgodne z art. 39 § 3 pkt 1 k.p.a. i nie pozwala na prawidłowe obliczenie terminu, zgodnie z Rozdziałem 10 k.p.a., na wypowiedzenie się strony co do zebranego materiału dowodowego. (akta kontroli str.: 720-1204)

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wydane rozstrzygnięcia zasadniczo zawierały większość elementów określonych w art. 107 § 1 k.p.a., w tym podpis oraz pieczęć osoby upoważnionej do wydawania przedmiotowych decyzji.

W odniesieniu do decyzji odmownych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) w 3 z 25 decyzji²⁷ nie zawarto pouczenia o możliwości wniesienia odwołania, a także możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz tego skutkach, co jest niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Ponadto, w postępowaniu znak MGOPS.0406.329.2022 pracownik podpisujący decyzję nie odbił pieczęci służbowej przy składaniu podpisu, co skutkowało brakiem wskazania stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji i jest niezgodne z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.,
- 2) w decyzji nr 001941/DW/12/2022 błędnie wskazano datę złożenia wniosku przez stronę, wskazując na datę złożenia wniosku do MGOPS w Twardogórze, podczas gdy wniosek został złożony w UMiG Twardogóra, czyli organie właściwym do rozpatrzenia sprawy, a więc prawidłową datą złożenia wniosku była data złożenia go przez stronę w UMiG Twardogóra,

²⁵ Z wyłączeniem spraw: MGOPS.0406.31.2023, MGOPS.0406.86.2023, MGOPS.0406.457.2022.JŻ, MGOPS.0406.463.2022.JŻ, MGOPS.0406.465.2022.JŻ,

²⁶ Dotyczy spraw: MGOPS.406.ŚR.75.2023.AM, MGOPS.406.ŚR.78.2023.AP, MGOPS.0406.ŚR.191.2022.AM, MGOPS.0406.ŚR.242.2022.AP, MGOPS.0406.ŚR.205.2022.AM, MGOPS.0406.457.2022.JŻ, MGOPS.0406.ŚR.239.2022.AP, MGOPS.406.ŚR.204.2022.AP, 001941/DW/12/2022, MGOPS.406.ŚR.216.2022.AT, MGOPS.0406.327.2022.JŻ, MGOPS.0406.369.2022.PP, MGOPS.406.ŚR.183.2022.MB, MGOPS.406.ŚR.176.2022.AP.

²⁷ Dotyczy spraw: MGOPS.0406.31.2023, MGOPS.406.ŚR.204.2022.AP, MGOPS.0406.329.2022.

- 3) w postępowaniu MGOPS.0406.86.2023 organ wydał w I instancji decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego, natomiast po rozpatrzeniu przez organ II instancji odwołania, uchyleniu i przekazaniu do ponownego rozpatrzenia decyzji, organ I instancji sporządził informację o przyznaniu dodatku węglowego, podczas gdy powinien wydać decyzję o przyznaniu dodatku węglowego. Art. 2 ust. 16 u.d.w. wskazuje, iż przyznanie dodatku węglowego nie wymaga przyznania decyzji, jednakże użycie przez prawodawcę zwrotu „nie wymaga” oznacza, iż wystąpić mogą pewne szczególne przypadki, gdy wydanie decyzji o przyznaniu dodatku węglowego jest konieczne. Jedną z takich sytuacji jest ta omawiana w przedmiotowej sprawie. W sytuacji, gdy organ wydał rozstrzygnięcie w formie decyzji, a następnie strona wniosła odwołanie skutkiem którego było uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ II instancji, nie byłoby właściwym rozstrzygać sprawę co do istoty w formie „informacji”, lecz pozostać przy formie decyzji administracyjnej jako pełniej obrazującej przebieg postępowania.
- 4) w sprawie MGOPS.0406.16.2023 wydano decyzję o odmowie przyznania dodatku węglowego z uwagi na uprzednie przyznanie na wskazany adres przedmiotowego dodatku. W pkt 3 wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r. kontrolowany wskazał, iż wydano decyzję odmowną zamiast pozostawić wniosek bez rozpoznania z uwagi na dokonanie analizy wniosku w przedmiotowym zakresie już po wystosowaniu do strony zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Powyższe wyjaśnienia należy uwzględnić jedynie w części. Organ winien pozostawić wniosek bez rozpoznania z uwagi na przyznanie dodatku węglowego pod wskazany adres, czego jednak nie uczyniono i zawiadomiono stronę o wszczęciu postępowania. W omawianym przypadku wydanie decyzji odmownej nie było prawidłowe, niemniej jednak nie miało istotnego wpływu na prawidłowość całości postępowania.

(akta kontroli str.: 781-793, 794-809, 810-890, 1053-1073, 1074-1095, 1121-1138)

W wyniku kontroli ustalono, iż w odniesieniu do postępowania MGOPS.0406.67.2023 organ nie przeprowadził rzetelnie postępowania wyjaśniającego, a orzekł o odmowie wypłaty dodatku węglowego. W przedmiotowej sprawie wydano decyzję odmowną z uwagi na brak wykazania przez stronę stosownego zezwolenia na pobyt, w myśl art. 2 ust. 7 pkt 2 u.d.w. Z pkt 1 wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r. oraz przekazanych kopii akt postępowań wynika, iż w przedmiotowej sprawie z MGOPS w Twardogórze skontaktował się Pan P.Sz.²⁸ informując, że jest właścicielem lokalu, który zamieszkuje strona i że przekaże w jej imieniu dokument dotyczący legalności pobytu strony. W dniu 24 stycznia 2023 r. Pan P.Sz. przesłał wiadomość e-mail wraz z załączoną kopią pisma Wojewody Dolnośląskiego na adres MGOPS w Twardogórze. W oparciu o przedmiotowe pismo wydano decyzję w przedmiocie odmowy przyznania dodatku węglowego.

Powyższe nie może być ocenione pozytywnie. Zgodnie z treścią art. 33 k.p.a. Pan P.Sz., aby działać w imieniu strony i by jego wyjaśnienia mogły zostać uwzględnione, winien posiadać stosowne pełnomocnictwo, które należało dołączyć do akt sprawy. Przedmiotowe pełnomocnictwo nie znajduje się jednak w aktach omawianej sprawy. Kontrolowany przyjął więc, zarówno wyjaśnienia jak i dokument przekazany poprzez wiadomość e-mail z dnia 24 stycznia 2023 r., nie mając do tego podstaw prawnych. Ponadto, załączony w wiadomości

²⁸ Pełne personalia w aktach kontroli.

wiadomość e-mail z dnia 24 stycznia 2023 r. dokument nie jest, wbrew wyjaśnieniom kontrolowanego, decyzją Wojewody Dolnośląskiego, lecz skanem pisma, nieopatrzonym ani datą ani podpisem. Brak podpisu na takim dokumencie powoduje, iż nie jest to decyzja administracyjna, a dokument nie wywołuje skutków prawnych. Powyższe oznacza, iż w omawianej sprawie wydano decyzję odmowną w oparciu o dokumenty i wyjaśnienia pochodzące od nieupoważnionej osoby i niebędące dokumentami urzędowymi, co należy ocenić negatywnie. Ponadto, powyższe oznacza, iż w odniesieniu do przedmiotowej decyzji może zachodzić wadliwość wskazana w art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.

(akta kontroli str.: 720-740, 1431-1441)

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, iż 4 z 25 decyzji²⁹ nie zostało wysłanych za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Zgodnie z art. 109 k.p.a. i 110 k.p.a. decyzję należy doręczyć stronom na piśmie, a organ jest przedmiotową decyzją związany od momentu jej doręczenia. Doręczenie decyzji pozwala także na określenie czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania, co wynika z art. 127 k.p.a. Brak doręczenia decyzji stronie oznacza, iż decyzja taka nie wywołuje skutków prawnych. W przedmiotowych sprawach kontrolowany wysłał wskazane decyzje listem poleconym ekonomicznym, zatem niemożliwym jest jednoznaczne stwierdzenie, iż decyzje zostały prawidłowo doręczone i weszły do obrotu prawnego, co stanowi nieprawidłowość.

(akta kontroli str.: 1023-1037, 1053-1073, 1175-1188, 1189-1204, 1431-1441)

Kontrola wykazała również, iż we wszystkich postępowaniach badane rozstrzygnięcia zostały wydane po upływie miesiąca od momentu wszczęcia postępowania (wpływu wniosku o wypłatę dodatku węglowego), co jest niezgodne z art. 35 § 1 i § 3 k.p.a., w myśl którego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, przy czym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. W aktach sprawy brak jest również dokumentacji świadczącej o zawiadomieniu strony o niezałatwieniu sprawy w terminie wynikającym z art. 36 k.p.a.³⁰.

(akta kontroli str.: 720-1204)

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. B oceniono **negatywnie**.

B. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Kontroli poddano 21 wniosków pozostawionych bez rozpoznania oraz 4 decyzje w przedmiocie umorzenia postępowania.

Powodem pozostawienia bez rozpoznania wszystkich wniosków było wypłacenie dodatków pod wskazane adresy³¹, natomiast wszystkie decyzje w przedmiocie umorzenia postępowania wydano z uwagi na wycofanie wniosku przez stronę³². (akta kontroli str.: 1205-1405)

W toku kontroli stwierdzono, iż badane wnioski były kompletne, złożone przez uprawniony podmiot, w ustawowym terminie, zgodnie z właściwością, a na wskazane

²⁹ Dotyczy spraw: MGOPS.0406.ŚR.239.2022.AP, MGOPS.406.ŚR.204.2022.AP, MGOPS.406.ŚR.183.2022.MB, MGOPS.406.SR.176.2022.AP.

³⁰ O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

³¹ Dotyczy spraw: 83/2022, 94/2022, 104/2022, 114/2022, 124/2022, 134/2022, 144/2022, 154/2022, 164/2022, 174/2022, 184/2022, 196/2022, 209/2022, 9/2022, 19/2022, 29/2022, 39/2022, 50/2022, 61/2022, 72/2022, 82/2022.

³² Dotyczy spraw: 3/2022, 13/2022, 23/2022, 34/2022.

w przedmiotowych wnioskach adresy uprzednio wypłacono przedmiotowe dodatki. Wnioskodawców prawidłowo poinformowano o pozostawieniu ich wniosków bez rozpoznania.

W wyniku kontroli ustalono, iż, w odniesieniu do wszystkich pozostawionych bez rozpoznania wnioskach, znajdowały się adnotacje o uprzednim przyznaniu dodatku węglowego pod wskazane we wnioskach adresy. Przedmiotowe adnotacje były podpisane przez pracownika je sporządzającego, brakowało w nich jednak dat sporządzenia przedmiotowych adnotacji. (akta kontroli str.: 1250-1405)

W odniesieniu do postępowań zakończonych decyzjami umorzeniowymi stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały sporządzone prawidłowo, tj. zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. co należy ocenić pozytywnie. (akta kontroli str.: 1206-1249)

Podczas analizy przekazanej dokumentacji ustalono również, iż wszystkie sporządzone informacje o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania oraz wszystkie decyzje umorzeniowe zostały prawidłowo doręczone stronom. (akta kontroli str.: 1206-1405)

W wyniku kontroli ustalono, iż we wszystkich sprawach zakończonych wydaniem informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania oraz we wszystkich sprawach zakończonych wydaniem decyzji umorzeniowej zakończono sprawy z uchybieniem terminów wynikających z art. 35 k.p.a. (akta kontroli str.: 1206-1405)

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. C oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień**.

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

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 Funduszu³³.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.w. gmina składa wojewodzie wniosek o przyznanie środków w terminie do dnia 30 listopada 2022 r. W wyniku kontroli ustalono, iż wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.d.w. kontrolowana jednostka złożyła w przewidzianym do tego terminie³⁴. (akta kontroli str.: 1417)

Zgodnie z art. 4 ust. 4a u.d.w. burmistrz 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. Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień³⁵ wynika, iż przed wejściem w życie powyższego przepisu (tj. przed 21 grudnia 2022 r.) po stronie gminy Twardogóra

³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.

³⁴ Patrz: pkt I.1. wyjaśnień z dnia 10 marca 2025 r.

³⁵ Patrz: pkt I.3 wyjaśnień z dnia 10 marca 2024 r.

nie występowały żadne nadwyżki lub odsetki z tytułu środków przekazanych na wypłaty dodatków węglowych.

(akta kontroli str.: 1409,1425, 1426 i 1428)

W myśl art. 4 ust. 4b u.d.w. w terminie wskazanym przez wojewodę, burmistrz zwraca niewykorzystane środki przekazane na wypłatę dodatku węglowego, w wysokości wskazanej przez wojewodę, na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego. Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień³⁶ i okazanych wyciągów z rachunków bankowych wynika, iż zwrotu nadwyżek dokonano w dniach: 30 grudnia 2022 r., 12 stycznia i 28 lutego 2023 r.

Według art. 5 ust. 6 u.d.w. burmistrz 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. Na podstawie informacji znajdujących się w Centralnej Aplikacji Statystycznej ustalono, iż ww. obowiązek był realizowany.

(akta kontroli str.: 1442, 1443 i 1444)

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, 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 dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wypłaty dodatku węglowego.

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

1. Dokumentować wszelkie czynności (mające znaczenie dla sprawy) podejmowane przez organ w trakcie postępowania, zgodnie z przepisami k.p.a.
2. Sprawy załatwiać terminowo, a w przypadku braku możliwości stosować sygnalizację, o której mowa w art. 36 k.p.a.
3. W toku postępowania podejmować czynności na podstawie i w granicach prawa.
4. Dbać o prawidłowe doręczenia pism do strony postępowania.
5. W postępowaniach prowadzonych w formie elektronicznej weryfikować złożenie i prawidłowość podpisów elektronicznych.
6. Komunikować się ze stroną postępowania zgodnie z zasadami określonymi w Rozdziale 8 k.p.a.
7. Umożliwiać stronie czynny udział w postępowaniu, uwzględniając treść art. 10 k.p.a., art. 79 k.p.a. oraz 79a k.p.a.
8. Zwracać szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a., a także precyzyjne podstawy prawne.
9. Podejmować czynności wyjaśniające na podstawie art. 50 k.p.a. oraz rzetelnie badać materiał dowodowy.

³⁶ Patrz: pkt I.2 wyjaśnień z dnia 10 marca 2024 r.

Mając na uwadze art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁷ proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 11 lipca 2025 r.**

Wyznaczona do kierowania Wydziałem Kontroli
Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Joanna Trojan-Kłęsk
Dyrektor Wydziału
/ – podpisany cyfrowo/

³⁷ Tekst. jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224.