



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.4.2025.WK

Pan
Paweł Filipczak
Wójt Gminy Jordanów Śląski

Wrocławska 55
55-065 Jordanów Śląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Wójt Gminy Jordanów Śląski prawidłowo pouczony nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z 9 maja 2025 r.)

Wrocław, dnia 17 czerwca 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jordanów Śląski. Gminy Ośrodek Pomocy Społecznej w Jordanowie Śląskim ¹ (jednostka, w której realizowano kontrolowane zagadnienie z upoważnienia Wójta).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Paweł Filipczak – Wójt Gminy Jordanów Śląski. Pani Agnieszka Krupińska Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jordanowie Śląskim.
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Wójtowi Gminy Jordanów Śląski 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 20 grudnia 2025 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2025 r. (nr: KO-KZ.430.9.2024), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego nr 15 i 16 z dnia 27 stycznia 2025 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	28-30 stycznia 2025 r.
Kontrolerzy	Weronika Kornacka - starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (przewodnicząca zespołu kontrolnego), upoważnienie nr 15 z dnia 27 stycznia 2025 r. sygn. KO-KZ.0030.15.2025.WK; Magdalena Janiszewska - starszy inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (członek zespołu kontrolnego), upoważnienie nr 16 z dnia 27 stycznia 2025 r. sygn. KO-KZ.0030.16.2025.WK.

¹ Dalej: GOPS w Jordanowie Śląskim.

² Tekst. jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 428.

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 Wójta Gminy Jordanów Śląski przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jordanowie Śląskim⁵ oraz innych prawidłowo upoważnionych pracowników merytorycznych GOPS w Jordanowie Śląskim⁶.

Na podstawie danych przekazanych pismem z dnia 23 stycznia 2025 r. przez jednostkę kontrolowaną ustalono, że pozytywnie rozpatrzono (tj. zakończono wypłatą dodatku węglowego) 813 spraw, wydano 42 decyzje o odmowie wypłaty dodatku węglowego oraz pozostawiono bez rozpoznania 145 wniosków.

Mając na uwadze powyższe, kontroli poddano 40 wniosków zakończonych wypłatą dodatku węglowego, 20 wniosków pozostawionych bez rozpoznania oraz 20 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 40⁷ z 813 wniosków rozpatrzonych pozytywnie⁸, na podstawie których wypłacono 120 000 zł, co wraz z kosztami obsługi administracyjnej w wysokości 2 400 zł,

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 Zajmujących stanowiska: pracownika socjalnego/inspektora ds. świadczeń.

⁷ GOPS.8601.24.2022, GOPS.8601.44.2022, GOPS.8601.64.2022, GOPS.8601.84.2022, GOPS.8601.105.2022, GOPS.8601.125.2022, GOPS.8601.145.2022, GOPS.8601.165.2022, GOPS.8601.185.2022, GOPS.8601.205.2022, GOPS.8601.225.2022, GOPS.8601.245.2022, GOPS.8601.265.2022, GOPS.8601.285.2022, GOPS.8601.305.2022, GOPS.8601.325.2022, GOPS.8601.345.2022, GOPS.8601.365.2022, GOPS.8601.385.2022, GOPS.8601.405.2022, GOPS.8601.425.2022, GOPS.8601.446.2022, GOPS.8601.467.2022, GOPS.8601.487.2022, GOPS.8601.507.2022, GOPS.8601.527.2022, GOPS.8601.547.2022, GOPS.8601.567.2022, GOPS.8601.587.2022, GOPS.8601.607.2022, GOPS.8601.627.2022, GOPS.8601.647.2022, GOPS.8601.667.2022, GOPS.8601.687.2022, GOPS.8601.707.2022, GOPS.8601.727.2022, GOPS.8601.748.2022, GOPS.8601.768.2022, GOPS.8601.788.2022, GOPS.8601.808.2022.

⁸ Tj. zakończonych wypłatą dodatku węglowego.

co stanowi 4,92 % 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.

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. W przypadku wątpliwości dotyczących gospodarstwa domowego organ przeprowadzał wywiad środowiskowy⁹.

Wszystkie dodatki węglowe zostały wypłacone zgodnie z wnioskiem.

Pięć skontrolowanych spraw zakończyło się wydaniem decyzji na podstawie art. 2 ust. 3c i 3d u.d.w., po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Zgodnie z art. 107 k.p.a.¹⁰ ww. rozstrzygnięcie zawierało: datę wydania, oznaczenie organu i stron, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć upoważnionego pracownika. W aktach znajdują się potwierdzenia doręczenia decyzji stronom.

Pozostałe sprawy zakończyły się informacją o wypłacie dodatku węglowego. W nagłówkach sporządzonych informacji zawarto prawidłowe oznaczenie organu (tj. Wójt Gminy Jordanów Śląski) oraz zostały podpisane przez prawidłowo upoważnionego Kierownika GOPS w Jordanowie Śląskim.

Kontrolowane sprawy załatwiono terminowo. Niemniej w niektórych przypadkach¹¹ organ poinformował strony o braku możliwości zakończenia postępowania w ustawowym terminie telefonicznie (adnotacja urzędowa w aktach spraw). Podkreślić należy, że powyższa praktyka nie wypełnia całkowicie dyspozycji art. 36 k.p.a., zgodnie z którym organ zobowiązany jest powiadomić strony o przedłużeniu terminu załatwienia postępowania, wskazując jednocześnie przyczynę zwłoki, nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Mówiąc o nowym terminie załatwienia sprawy, musi to być termin konkretny, określony zgodnie z zasadami przyjętymi w k.p.a., a więc określony w dniach, tygodniach i miesiącach¹². Samo zawiadomienie strony o przekroczeniu terminu załatwienia sprawy ma charakter czynności procesowej, która wpływa na jej uprawnienia procesowe. Z tego względu powinna ono mieć formę postanowienia, co tym bardziej jest uzasadnione, ze względu na służące stronie środki obrony, jak i cywilnoprawne skutki zwłoki w załatwieniu sprawy¹³.

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia.

W aktach kontrolowanych spraw nie zawierano adnotacji potwierdzającej, że nie zachodzą przesłanki odmowy udzielenia świadczenia, o których mowa w art. 2 ust. 5 oraz ust. 5a u.d.w.

⁹ Np. GOPS.8601.425.2022, GOPS.8601.788.2022.

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

¹¹ Np. GOPS.8601.527.2022, GOPS.8601.567.2022, GOPS.8601.587.2022.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2015 r., IV SAB/Wa 356/15.

¹³ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 19, Warszawa 2024.

Dokonując weryfikacji wniosków, organ zobowiązany był również wziąć pod uwagę informacje, o których mowa w art. 2 ust. 15a pkt 1-3 u.d.w. Z akt większości kontrolowanych spraw nie wynika, by organ dokonał powyższych ustaleń¹⁴. Należy podkreślić, że z uwagi na prowadzenie spraw dot. wypłat dodatku węglowego z uwzględnieniem danych gromadzonych w rejestrach, uzyskanie informacji, o których mowa w art. 2 ust. 15a pkt 1-3 u.d.w. powinno znaleźć odzwierciedlenie w aktach każdego prowadzonego postępowania, np. w formie adnotacji, o której mowa w art. 72 k.p.a.

W sprawie GOPS.8601.467.2022 przyznano dodatek 11 października 2022 r. Z deklaracji złożonej przed 11 sierpnia 2022 r. wskazano, iż używanym paliwem w kotle na paliwa stałe był „Inny rodzaj biomasy”. Wnioskodawca dokonał korekty deklaracji 11 października 2022 r., zmieniając używane paliwo na węgiel. Organ wypłacił dodatek węglowy, bez potwierdzenia, że strona wykorzystuje do ogrzewania węgiel.

W piśmie z 23 kwietnia 2025 r.¹⁵ wskazano, że GOPS:

„uzyskał informację z systemu do obsługi dodatku węglowego, iż w deklaracji CEEB nie zaznaczono opcji „rodzaje stosowanych w kotłach paliw stałych”, węgiel i paliwa węgl pochodne”. Organ właściwy skontaktował się telefonicznie z wnioskodawcą w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji. Strona nie była świadoma błędu w deklaracji i dokonała korekty w kotłach paliw stałych co uczyniła podpisując oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

W celu przyspieszenia rozpatrzenia sprawy i usprawnienia postępowania GOPS niektóre czynności dokonywał telefonicznie”.

Wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 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. Ponadto stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie należało podjąć czynności wyjaśniające i dokonać ustaleń nie budzących wątpliwości, że paliwem wykorzystywanym w kotle przez wnioskodawcę jest węgiel.

Przed wydaniem kontrolowanych decyzji o przyznaniu dodatku węglowego¹⁶ organ nie realizował obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., tj. nie zawiadomił wnioskodawcy o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, co stanowi naruszenie ww. przepisu.

Zgodnie z art. 2 ust. 11 u.d.w., dodatek węglowy wypłaca się w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wypłatę. W trzech przypadkach¹⁷ kontrolowany organ wypłacił dodatek węglowy z naruszeniem ww. przepisu.

¹⁴ Wyjątek stanowią sprawy: GOPS.8601.165.2022, GOPS.8601.205.2022, GOPS.8601.265.2022, GOPS.8601.425.2022, GOPS.8601.487.2022, GOPS.8601.727.2022, GOPS.8601.748.2022, GOPS.8601.768.2022, GOPS.8601.788.2022, GOPS.8601.808.2022, GOPS.8601.567.2022. Przy czym sporządzone w aktach ww. spraw adnotacje dotyczą tylko części wymaganych ustaleń.

¹⁵ Pismo o nr GOPS.232.2025 – zwane dalej wyjaśnieniami z 23 kwietnia 2025 r.

¹⁶ GOPS.8601.727.2022, GOPS.8601.748.2022, GOPS.8601.768.2022, GOPS.8601.788.2022, GOPS.8601.808.2022.

¹⁷ GOPS.8601.647.2022. GOPS.8601.667.2022, GOPS.8601.687.2022

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**.
[dowód: akta kontroli str. 40-303, 620]

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego

W kontrolowanym okresie organ wydał 42 decyzje administracyjne o odmowie wypłaty dodatku węglowego, kontroli poddano 20 spośród ww. decyzji¹⁸.

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 oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis oraz pieczęć stosownie upoważnionej osoby.

W toku kontroli stwierdzono, że organ realizował obowiązek, o którym mowa w art. 10 § 1 k.p.a. oraz art. 79a § 1 k.p.a.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że przyczynami odmowy wypłaty dodatku węglowego w poddanych kontroli sprawach były: niespełnienie przez wnioskodawców przesłanki posiadania głównego źródła ogrzewania zasilanego paliwem stałym w postaci węgla kamiennego, brykietu lub peletu zawierającego co najmniej 85% węgla kamiennego (9 spraw), brak zamieszkiwania pod adresem, na który był składany wniosek (2 sprawy), złożenie deklaracji lub korekty deklaracji dotyczącej źródeł ciepła po 11 sierpnia 2022 r. (6 spraw), brak zgłoszenia ww. deklaracji (1 sprawa), brak wyodrębnienia osobnych lokali (1 sprawa), skład rodziny wskazany we wniosku powtarzał się w podaniu innego wnioskodawcy (1 sprawa).

W toku kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości i uchybienia. Mając na uwadze sprawy nr GOPS.8602.8.2022, GOPS.8602.16.2022, GOPS.8602.24.2022, GOPS.8602.26.2022, GOPS.8602.28.2022, GOPS.8602.30.2022, GOPS.8602.32.2022 stwierdzić należy, że organ nie przeprowadził wyczerpujących czynności wyjaśniających. Z uzasadnienia decyzji o nr GOPS.8602.8.2022 oraz GOPS.8602.30.2022 wynika, iż źródła ogrzewania dot. przedmiotowych wniosków zostały zgłoszone do CEEB po 11 sierpnia 2022 r. Niemniej zauważyć należy, że z akt ww. spraw nie wynikają ustalenia organu czy nie dotyczyły one nowego źródła ogrzewania, o którym mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹⁹. Zgodnie z dyspozycją ww. przepisu właściciel lub zarządca budynku lub lokalu składa do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o źródłach ciepła lub źródłach spalania paliw, o których mowa odpowiednio w art. 27a ust. 2 pkt 1 lit. a i c²⁰, zwaną dalej

¹⁸ GOPS.8602.2.2022, GOPS.8602.4.2022, GOPS.8602.6.2022, GOPS.8602.8.2022, GOPS.8602.10.2022, GOPS.8602.12.2022, GOPS.8602.14.2022, GOPS.8602.16.2022, GOPS.8602.18.2022, GOPS.8602.20.2022, GOPS.8602.22.2022, GOPS.8602.24.2022, GOPS.8602.26.2022, GOPS.8602.28.2022, GOPS.8602.30.2022, GOPS.8602.32.2022, GOPS.8602.34.2022, GOPS.8602.36.2022, GOPS.8602.821.2022, GOPS.8602.823.2022.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1446) – zwana dalej u.w.t.r.o.c.e.e.b.

²⁰ W ewidencji gromadzi się: dane i informacje o budynkach i lokalach w zakresie: źródła ciepła, w tym zasilania z sieci ciepłowniczej, wykorzystywanego na potrzeby budynku lub lokalu; źródła spalania paliw.

"deklaracją", w terminie 14 dni od dnia pierwszego uruchomienia tego źródła ciepła lub źródła spalania paliw.

W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. Kierownik GOPS w Jordanowie Śląskim wyjaśniła, iż:

„W przedłożonych dokumentach organ właściwy udostępnił deklarację zgłoszenia do CEEB źródła ciepła po 11.08.2022 r. W trakcie weryfikacji tut. Organ ustalił, iż nie było to nowe źródło ogrzewania dlatego została wydana decyzja odmowna. Wnioskodawca nie złożył kolejnego wniosku o przyznanie dodatku węglowego.”

Zauważyć należy, że powyższe ustalenia nie znajdują odzwierciedlenia w aktach sprawy, co jest niezgodne z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a.

Ponadto w ww. wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. wskazano, że:

„W sprawie nr GOPS.8602.30.2022 z adnotacji pracownika prowadzącego sprawę wynika, iż deklaracja po raz pierwszy została zgłoszona 29.08.2022 r. i dokonano ustaleń, że nie dotyczyła nowego źródła ogrzewania. Pod wskazanym adresem nie było żadnego zgłoszenia źródła ogrzewania”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że na ww. wniosku zawarto jedynie adnotację: „W dniu 19.10.2022 r. ustaliłam, z pracownikiem UG, iż deklaracja po raz pierwszy została zgłoszona 29.08.2022 r.”. Zarówno ww. adnotacja, jak i uzasadnienie decyzji oraz inne akta przedmiotowej sprawy nie zawierają informacji o dokonaniu ustaleń w pozostałym wskazanym wyżej zakresie. Ponadto stwierdzić należy, że decyzja została wydana po nowelizacji ustawy, dokonanej 3 listopada 2022 r.²¹ Od tej daty dodatek węglowy przysługiwał osobie w gospodarstwie domowym, które dokonało zgłoszenia źródła do CEEB po 11 sierpnia 2022 r. lub w ogóle nie dokonało zgłoszenia takiego źródła (art. 2 ust 15g u.d.w.). Wobec takich wnioskodawców, organy gminy zobowiązane były przeprowadzić wywiad środowiskowy (z którego sporządzało się notatkę służbową) w celu potwierdzenia, że wykorzystywane źródło ogrzewania uprawniało do otrzymania dodatku węglowego. Informacja taka została organom przekazana w *Poradniku dla samorządów dotyczącym wypłaty dodatku węglowego* (str. 1, 6).

Decyzje o nr GOPS.8602.16.2022, GOPS.8602.24.2022, GOPS.8602.32.2022 zostały wydane 21 listopada 2022 r., a więc również po ww. nowelizacji ustawy. Z wyjaśnień z 23 kwietnia 2025 r. wynika, że:

„Po nowelizacji ustawy 3 listopada 2022 r. organ właściwy poinformował telefonicznie wnioskodawców o możliwości ponownego złożenia wniosku o przyznanie dodatku węglowego. Decyzja nr GOPS.8602.32.2022 – wnioskodawca złożył drugi wniosek w dniu 07.11.2022 r. który został rozpatrzony pozytywnie. Decyzja nr GOPS.8602.24.2022 – wnioskodawca złożył wniosek w dniu 08.11.2022 r., który został rozpatrzony pozytywnie. Natomiast w sprawie dot. decyzji nr GOPS.8602.16.2022 tut. Organ ustalił, iż wnioskodawca nie mieszka pod adresem, na który złoży wniosek, korespondencja wysłana pod wskazany adres nie została odebrana i wnioskodawca nie odbierał telefonu.”

²¹ Art. 26 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2236).

W związku z powyższym wyjaśnić należy, iż organ uwzględnia stan prawny obowiązujący w dniu wydania decyzji, a nie złożenia wniosku²². Dodatkowo zauważyć należy, że w myśl art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych²³ do postępowań w sprawie wypłaty dodatku węglowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy²⁴, prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 26²⁵, stosuje się przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. W związku z powyższym zauważyć należy, że informowanie wnioskodawców o możliwości ponownego złożenia kolejnego wniosku, w sytuacji gdy poprzedni wniosek nie został jeszcze rozstrzygnięty, stanowiło naruszenie ww. przepisu oraz art. 6 k.p.a. Ponadto, ze względów opisanych powyżej, nieprawidłowe było również wydanie decyzji odmownych w powyższych przypadkach, bez przeprowadzenia wywiadów środowiskowych. Odnosząc się do sprawy GOPS.8602.16.2022 zauważyć należy, iż w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji nie wskazano, iż strona nie zamieszkuje pod wskazanym we wniosku adresem. W związku z powyższym brak dokonania ustaleń w tym zakresie, przed wydaniem omawianego rozstrzygnięcia należy ocenić negatywnie.

Również w sprawach nr GOPS.8602.26.2022 oraz GOPS.8602.28.2022 (decyzje z 21 listopada 2022 r.) odmówiono wypłaty dodatku węglowego z uwagi na fakt, iż strony złożyły deklarację CEEB po 11 sierpnia 2022 r. Przy czym zauważyć należy, że były to korekty deklaracji. Zarówno pierwsze zgłoszone deklaracje, jak i kolejne wskazywały, iż stosowanym przez wnioskodawców paliwem w kotle jest węgiel. Niemniej do CEEB zostało wpisane inne źródło ciepła. Przy czym w sprawie GOPS.8602.26.2022 z pierwszej deklaracji wynikało, że zainstalowanym źródłem ciepła jest trzon kuchenny/piecokuchnia/kuchnia węglowa, niemniej nie jest ono eksploatowane. Zauważyć należy, że w takim przypadku należało zweryfikować, czy kolejna deklaracja CEEB, złożona po 11 sierpnia 2022 r. nie była deklaracją dot. nowego źródła ogrzewania, o którym mowa w art. 27g ust. 1 ww. u.w.t.r.o.c.e.e.b. Dodatkowo w przypadku innych wątpliwości organu należało przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Jednocześnie, gdyby to nie były nowe źródła ogrzewania, zauważyć należy, że decyzje zostały wydane po 3 listopada 2022 r., a więc jak wyjaśniono powyżej, organ obowiązany był przeprowadzić wywiad środowiskowy w celu dokonania stosownych ustaleń. W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. poinformowano, iż:

„W sprawie nr GOPS.8602.26.2022 - organ właściwy wydał decyzję odmowną powołując się tylko na jeden powód, a mianowicie na zgłoszenie głównego źródła ogrzewania do CEEB po 11.08.2022r. Organ właściwy prowadząc postępowanie w tej sprawie ustalił, że wnioskodawca, nie mieszka pod wskazanym adresem (na deklaracji CEEB podał adres do korespondencji inny niż adres zamieszkania) oraz nie miał złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi co jest udokumentowane w innym wniosku tego samego wnioskodawcy, który po kolejnej odmowie przyznania świadczenia wniósł odwołanie do SKO.

²² Por. wyrok NSA z 18 marca 2016 r., sygn. akt. II OSK 1443/14.

²³ Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 2236.

²⁴ 3 listopada 2022 r.

²⁵ Dot. ustawy o dodatku węglowym.

W sprawie nr GOPS.8602.28.2022- organ właściwy wydał decyzję odmowną ponieważ zasugerował się zmianą głównego źródła ogrzewania nie zwracając uwagi na to, iż faktycznie i w jednym, i w drugim przypadku stosowanym paliwem był węgiel. Po zmianie przepisów wnioskodawca złożył drugi wniosek, który został rozpatrzony pozytywnie”.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że sam fakt wpisania na deklaracji innego adresu do korespondencji nie przesądza o miejscu zamieszkania wnioskodawcy. Powyższe należało ustalić w trakcie postępowania wyjaśniającego. Brak złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi również powinien zostać udokumentowany w omawianej sprawie, dodatkowo taka informacja powinna znaleźć się w zawiadomieniu wystosowanym na podstawie art. 79a k.p.a. oraz w uzasadnieniu przedmiotowej decyzji.

W toku kontroli stwierdzono, że nagłówki 3 decyzji zawierają oznaczenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jordanowie Śląskim, a nie organu gminy (Wójta Gminy Jordanów Śląski).

W sprawie GOPS.8602.16.2022 stwierdzono, że organ nieprawidłowo 12 października 2022 r. wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o podpis elektroniczny, gdyż prawidłowo podpisany wniosek wpłynął 5 września 2022 r. W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. wskazano, że:

„W podanej sprawie wpłynął elektronicznie drugi wniosek 28.09.2022 nie opatrzony elektronicznym podpisem stąd wezwanie do własnoręcznego podpisu dokumentu. Organ właściwy wyszedł z założenia, że pomimo iż jest to drugi wniosek w tej samej sprawie również powinien być podpisany”.

Powyższych wyjaśnień nie uwzględniono. Oba wnioski miały tożsamą treść, w związku z powyższym organ obowiązany był procedować wniosek, który wpłynął 5 września 2022 r., a przedmiotowe wezwanie, wystosowane 12 października 2022 r. niepotrzebnie przedłużyło czas trwania ww. sprawy. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowe postępowanie było już w toku, w związku z powyższym niezrozumiałe było wzywanie na tym etapie o uzupełnienie braków formalnych wniosku.

Jednocześnie ustalono, że wniosek dot. sprawy GOPS.8602.36.2022 nie zawierał podpisu, niemniej organ nie wezwał do jego uzupełnienia, co stanowi naruszenie art. 64 § 2 k.p.a.

W toku kontroli ustalono, że organ nie dysponuje zwrotnymi potwierdzeniami odbioru 8 zawiadomień sporządzonych na podstawie art. 79a k.p.a. W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. wskazano, że:

„W sprawach w których nie ma zwrotnego potwierdzenia odbioru wykonano kopię nadania zawiadomienia w pocztowej książce nadawczej.

W sprawach numer GOPS.8602.6.2022, GOPS.8602.4.2022, GOPS.8602.2.2022 nie posiadamy zwrotnego potwierdzenia odbioru, ani potwierdzenia nadania w pocztowej książce nadawczej. Przy okazji wizyty wnioskodawców w tut. Ośrodku przygotowane do wysyłki przesyłki były odbierane osobiście. Zwrotne potwierdzenia odbioru w powyższych trzech sprawach zostały zagubione”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że organ w ww. pismach wskazał wnioskodawcom możliwość zapoznania się oraz uzupełnienia zebranego w sprawie materiału, w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia. W związku z powyższym, aby organ mógł zweryfikować, czy upłynął wyznaczony stronie w ten sposób termin i możliwe jest wydanie decyzji, musi dysponować potwierdzeniem doręczenia przedmiotowego pisma. Data jego doręczenia powinna wynikać z akt sprawy.

Kontrola wykazała jednocześnie, że w 3 sprawach²⁶ decyzje zostały wydane zbyt szybko, gdyż organ nie dotrzymał terminu wyznaczonego stronom na uzupełnienie oraz zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem²⁷.

W toku kontroli stwierdzono, że w aktach dot. decyzji nr GOPS.8602.34.2022, która została wydana z uwagi na fakt, iż wnioskodawca „nie posiada odrębnego lokalu mieszkalnego”, nie wynika czy na adres, którego dotyczył przedmiotowy wniosek, został już wypłacony dodatek węglowy. W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. wskazano:

„Na adres, którego dotyczy decyzja odmowna został przyznany i wypłacony dodatek węglowy córce wnioskodawcy, który z nią mieszka. Decyzja nie zawiera takiej informacji w uzasadnieniu, ponieważ organ właściwy skupił się tylko na jednej przesłanej do wydania decyzji odmownej, a mianowicie, że wnioskodawca nie ma wyodrębnionego lokalu mieszkalnego co wynika z przeprowadzonego w miejscu zamieszkania wywiadu przez upoważnionego pracownika”.

Wyjaśnić należy, iż okoliczność braku posiadania wyodrębnionego lokalu jest związana z sytuacją złożenia dwóch wniosków na ten sam adres. W związku z powyższym fakt dokonania ustaleń dotyczących wypłacenia już dodatku na ten adres powinien znaleźć odzwierciedlenie w aktach przedmiotowej sprawy oraz zostać zawarty w uzasadnieniu do decyzji. Jednocześnie zauważyć należy, iż w omawianym postępowaniu istotne było, że wnioskodawca nie spełniał przesłanki o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 u.d.w. tj. nie był osobą samotnie zamieszkującą.

W sprawie GOPS.8602.821.2022 stwierdzono, że nierzetelnie została sporządzona notatka służbowa z 1 grudnia 2022 r. dot. kwestionariusza wywiadu środowiskowego, gdyż nie zaznaczono w niej, co stwierdzono odnośnie zamieszkiwania pod jednym adresem. Jednocześnie zauważyć należy, iż w zawiadomieniu wystosowanym na podstawie art. 79a k.p.a. wskazano, że zostanie wydana decyzja odmowna z uwagi na fakt, iż skład rodziny wskazany we wniosku powtarza się w podaniu innego wnioskodawcy. W związku z powyższym wskazać należy, że w takim przypadku kwestionariusz wywiadu środowiskowego powinien uwzględnić również dokonane ustalenia odnośnie stanu osobowego ww. gospodarstw domowych, niemniej zabrakło w nim takich informacji.

²⁶ GOPS.8602.8.2022, GOPS.8602.821.2022, 8602.823.2022.

²⁷ W sprawie dot. decyzji z 2 listopada 2022 r. o nr GOPS.8602.8.2022 zawiadomienie wystosowane na podstawie art. 79a k.p.a. zostało doręczone 26 października 2022 r.. W związku z powyższym decyzja mogły zostać wydana najwcześniej 3 listopada 2022 r. W sprawie dot. decyzji z 21 grudnia 2022 r. o nr GOPS.8602.821.2022, ww. zawiadomienie doręczono 20 grudnia 2022 r. Dlatego też decyzja mogła zostać wydana najwcześniej 28 grudnia 2022 r. W sprawie dot. decyzji z 21 grudnia 2022 r. o nr GOPS.8602.823.2022, ww. zawiadomienie było pozostawione do odbioru w placówce pocztowej do 4 stycznia 2022 r. Następnego dnia zwrócono je z adnotacją, iż nie zostało podjęte w terminie. W związku z powyższym organ nie mógł wydać decyzji przed tą datą.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w aktach 2 spraw GOPS.8602.4.2022 oraz GOPS.8602.18.2022 zabrakło zwrotnych potwierdzeń doręczenia decyzji. W wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. poinformowano, że:

„Organ właściwy nie posiada zwrotnego potwierdzenia odbioru doręczenia decyzji nr GOPS.8602.4.2022 ani nadania w pocztowej książce nadawczej.

Przy okazji wizyty wnioskodawcy w tut. Ośrodku odebrał decyzję osobiście natomiast zwrotne potwierdzenie odbioru zostało zagubione”.

Natomiast mając na uwadze kwestię doręczenia decyzji nr GOPS.8602.18.2022 organ wskazał w ww. wyjaśnieniach, iż w załączeniu przesyła potwierdzenie jej doręczenia. Niemniej jednak przesłane potwierdzenie dotyczyło decyzji o nr GOPS.8602.17.2022, która nie została poddana kontroli. W związku z powyższym stwierdzić należy, iż organ nie przedstawił żadnych dowodów, iż przedmiotowe decyzje zostały doręczone stronie, co należy ocenić negatywnie.

Odnosząc się do kwestii terminowości zauważyć należy, że 14 na 20²⁸ poddanych kontroli postępowań zostało przeprowadzonych nieterminowo. Organ w żadnej z ww. spraw nie wystosował sygnalizacji o nowym terminie załatwienia sprawy, do czego zobowiązuje dyspozycja art. 36 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów oraz nieprzestrzeganie procedur.

Dodatkowo w ww. wyjaśnieniach z 23 kwietnia 2025 r. poinformowano, że:

„Udzielając powyższych wyjaśnień tut. Ośrodek wskazuje, że w okresie w jakim przyszło rozpatrywać wnioski o dodatek węglowy realizowano jeszcze inne dodatki w ramach zadań zleconych gminie poprzez tutejszy Ośrodek (od sierpnia 2022r. do grudnia 2022r.). W tym okresie był w Dziale Świadczeń w Ośrodku zatrudniony tylko jeden pracownik do obsługi tego działu. Pracownik równocześnie prowadził postępowania dotyczące dodatków węglowych, świadczeń rodzinnych (w tym opiekuńczych), świadczeń z funduszu alimentacyjnego, postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, dodatków osłonowych, pomocy obywatelom Ukrainy, dodatków na inne źródła ciepła oraz wydawanie zaświadczeń do czystego powietrza.

Trudności w interpretacji przepisów (stopień ich skomplikowania), duża ilość ustaw i rozporządzeń, częste zmiany przepisów, różne interpretacje organów nadrzędnych, różne kryteria przyznawania świadczeń wymagały większego niż zwykle skupienia i nakładu pracy pracowników. Presja czasu pod jaką przyszło nam pracować powodowała, iż mogło dojść do uchybień, jednak biorąc pod uwagę ilość mieszkańców i dobro wspólnoty samorządowej uważamy, że postępowania prowadzone były zgodnie z przepisami prawa, dołożeniem staranności, rzetelności i terminową wypłatą świadczeń.”

Mając na uwadze, iż problemy organizacyjne nie mogą stanowić uzasadnienia nieprawidłowego i nieterminowego prowadzenia spraw, powyższe okoliczności należy uznać

²⁸GOPS.8602.4.2022, GOPS.8602.6.2022, GOPS.8602.8.2022, GOPS.8602.10.2022, GOPS.8602.12.2022, GOPS.8602.14.2022, GOPS.8602.16.2022, GOPS.8602.18.2022, GOPS.8602.20.2022, GOPS.8602.22.2022, GOPS.8602.24.2022, GOPS.8602.26.2022, GOPS.8602.28.2022, GOPS.8602.30.2022.

za przyczynę powstania wskazanych nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 304-534, 620-634]

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

C. Wnioski pozostawione bez rozpoznania

Kontroli poddano 20 wniosków pozostawionych bez rozpoznania²⁹.

W 18 kontrolowanych sprawach zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 2 ust. 3b u.d.w. Pisma informujące o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania zawierają w nagłówku oznaczenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jordanowie Śląskim, zamiast Wójta Gminy Jordanów Śląski, ale zostały podpisane przez osobę legitymującą się stosownym upoważnieniem Wójta. W toku czynności kontrolnych ustalono, że postępowania przeprowadzono terminowo.

W ww. sprawach jako przesłankę pozostawienia wniosków bez rozpoznania wskazano fakt, iż na ten sam adres został już złożony wniosek (art. 2 ust. 3b u.d.w.), choć nie zostało to udokumentowane w aktach spraw (w trakcie czynności kontrolnych, na potwierdzenie zaistnienia przesłanek z art. 2 ust. 3b u.d.w. poproszono kontrolowany organ o przedłożenie wcześniej wydanych już informacji o wypłacie dodatku węglowego na ten sam adres). 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.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w sprawach GOPS-430/22 i GOPS-418/2022 organ pozostawił wnioski bez rozpoznania w związku prośbą wnioskodawcy o nierozpatrywanie wniosku o dodatek węglowy. Powyższe postępowanie było nieprawidłowe. Przypadki, w których organ pozostawiał podanie o wypłatę dodatku węglowego bez rozpoznania regulował art. 64 § 2 k.p.a., art. 2 ust. 3b u.d.w., art. 2 ust. 10 u.d.w., art. 24a ust. 1 i 2 u.s.r. Gdy strona, na żądanie której postępowanie zostało uprzednio wszczęte, wyraża jednoznaczną wolę cofnięcia tego żądania, a w sprawie nie występują inne strony, które takie żądanie do organu kierowały, jak również sprawa nie może toczyć się z urzędu, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest jego umorzenie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., jako bezprzedmiotowego.

Powyższe nieprawidłowości wynikały z nieprzestrzegania procedur postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 535- 619]

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny oraz przyjęte w programie kontroli zasady oceniania, zagadnienie dotyczące wniosków pozostawionych bez rozpoznania oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

²⁹GOPS-418.2022, GOPS-430/2022, GOPS-130/2022, GOPS-81/2022, GOPS-487/2022, GOPS-127/2022, GOPS-20/2022, GOPS-63/2022, GOPS-80/2022, GOPS-73/2022, GOPS-31/2022, GOPS-119/2022, GOPS-79/2022, GOPS-47/2022, GOPS-95/2022, GOPS-27/2022, GOPS-126/2022, GOPS-111/2022, GOPS-67/2022, GOPS-14/2022.

Zważywszy na przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz określone w programie kontroli zasady oceniania, obszar 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 Funduszu³⁰. 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. Kontrolowany organ łącznie wypłacił 813 dodatków węglowych.

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 Wójta Gminy Jordanów Śląski zostały przyznane ostatecznie w łącznej wysokości 2 439 000 zł, odejmując już dokonane przez kontrolowany organ zwroty niewykorzystanych środków.

Wójtowi Gminy Jordanów Śląski przekazano również koszty wypłacania odbiorcom dodatku węglowego, w wysokości 2% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie, łącznie 48 780 zł.

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 Wójt Gminy Jordanów Śląski informował Wojewodę Dolnośląskiego o ww. postępowaniach.

[dowód: akta kontroli str. 635-636]

Mając na uwadze powyższe ustalenia oraz określone w programie kontroli zasady oceniania obszar 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.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, z późn. zm.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, należy:

1. Przestrzegać art. 72 § 1 k.p.a.
2. Rzetelnie przeprowadzać postępowanie wyjaśniające.
3. Przestrzegać art. 10 § 1 k.p.a. na każdym etapie postępowania administracyjnego.
4. W nagłówkach decyzji kierowanych do stron wskazywać prawidłowe oznaczenie organu.
5. W przypadku braków formalnych podania podejmować czynności na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
6. Decyzje wydawać po upływie terminu wyznaczonego stronom na uzupełnienie oraz zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.
7. Prawidłowo doręczać stronom wydane decyzje.
8. Realizować obowiązek, o którym mowa w art. 36 § 1 k.p.a.
9. Przestrzegać dyspozycji art. 105 § 1 k.p.a.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie, **w terminie do dnia 21 lipca 2025 r.** informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Wyznaczona do kierowania Wydziałem Kontroli

Joanna Trojan-Klęsk
Dyrektor Wydziału
Wydział Prawny i Nadzoru
Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
/ – podpisany cyfrowo/