



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

KO-KZ.431.1.32.2024.GG2

**Pan
Wojciech Błoński
Wójt Gminy Długoleka**

**ul. Robotnicza 12,
55-095 Długoleka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(Wójt Gminy Długoleka prawidłowo pouczony, nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 stycznia 2025 r., doręzonego w dniu 25 stycznia 2025 r.)

Wrocław, dnia 11 lutego 2025 r.

I. Informacje organizacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Długołęka, ul. Robotnicza 12, 55-095 Długołęka Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Długołęce, ul. Wiejska 23, 55-095 Długołęka (jednostka, którą upoważniono do realizacji zadania) ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Błoński, Wójt Gminy Długołęka Ewelina Walczak-Pelc, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długołęce
Zakres kontroli	Wykorzystanie środków przekazanych Wójtowi Gminy Kotla na finansowanie wypłat dodatku węglowego . Okres objęty kontrolą obejmuje czas od 12 sierpnia 2022 r. do dnia jej rozpoczęcia tj. do 11 grudnia 2024 r.
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 oraz na podstawie zatwierdzonego w dniu 25 czerwca 2024 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planu kontroli na II półrocze 2024 r. (nr: NK-KSE.430.4.2024.RG), imienne upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 grudnia 2024 r.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	11-19 grudnia 2024 r.
Kontrolerzy	1. Grzegorz Gola, inspektor wojewódzki z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 58 z dnia 10 grudnia 2024 r. znak KO-KZ.0030.58.2024.GG; 2. Tomasz Woch, główny specjalista z Wydziału Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, upoważnienie nr 59 z dnia 10 grudnia 2024 r. znak KO-KZ.0030.59.2024.GG.

(akta kontroli str. 11-14)

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 Wójta Gminy Długołęka przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długołęce⁵ oraz pracowników GOPS (pełne dane pracowników znajdują się w aktach kontroli). (akta kontroli str.: 5 oraz 29-47)

W okresie objętym kontrolą kontrolowany m. in. rozpatrzył pozytywnie 3926 wniosków o przyznanie dodatku węglowego, wydał 309 decyzji o odmowie wypłaty dodatku węglowego, pozostawił bez rozpoznania 715 wniosków. Kontroli poddano 55 wniosków o wypłaty dodatku węglowego rozpatrzonych pozytywnie, 10 decyzji o odmowie wypłaty dodatku węglowego oraz 25 wniosków pozostawionych bez rozpoznania⁶.

Analizę badanego zagadnienia przeprowadzono w oparciu o poniższe obszary badanej próby.

Obszar nr 1 dot. wypłaty dodatku węglowego

A. Realizacja wniosków o wypłatę dodatku węglowego

Na podstawie informacji przesłanych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, iż z ogólnej liczby 5121 złożonych wniosków, w 3926 sprawach gospodarstwom domowym przysługiwał dodatek węglowy. Kontroli poddano 55⁷ z ww. spraw na kwotę 165 000,00 zł, co stanowi 1,33 % kwoty przekazanej przez Wojewodę Dolnośląskiego Wójtowi Gminy Długołęka na wypłatę dodatku węglowego.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż:

- każdy z pozytywnie rozpatrzonych wniosków został złożony na wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 2 ust. 19 u.d.w.;
- w toku prowadzonych postępowań kontrolowany organ podejmował oraz utrwał w aktach sprawy czynności, o jakich mowa w art. 2 ust. 15 u.d.w.;
- postępowania, w wyniku których przyznano dodatki węglowe oraz informacje o ich przyznaniu były prowadzone oraz podpisane przez umocowane do tego osoby;

⁵ W myśl art. 2 ust. 15 u.d.w. wójt dokonuje weryfikacji wniosku o wypłatę dodatku węglowego, w szczególności w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania w centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 u.d.w. wójt może, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących wypłaty dodatku węglowego.

⁶ Zestawienie wszystkich znaków akt spraw tworzących próbę kontrolną stanowi załącznik do niniejszego dokumentu.

⁷ W załączniku pozycje w tabeli od 1 do 55.

- w sprawach o jakich mowa w art. 2 ust. 3c i ust. 3d u.d.w. zostały wydane decyzje zawierające wszystkie wymagane elementy oraz podpisane przez upoważnioną do tego osobę;
- większość postępowań⁸ zakończonych wypłaceniem dodatku węglowego została zakończona terminowo;
- przyznane dodatki węglowe wypłacono w sposób wskazany przez poszczególnych wnioskodawców.

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

Przepisy art. 2 ust. 5 oraz ust. 5a⁹ u.d.w. określają przesłanki negatywne, których wystąpienie skutkuje odmową przyznania dodatku węglowego. W toku kontroli wezwano Wójta Gminy Długołęka do wyjaśnienia w jaki sposób zweryfikował czy żadna z ww. przesłanek nie wystąpiła. Z udzielonych wyjaśnień¹⁰ na przyjęcie zasługują jedynie te dotyczące przesłanek wymienionych w art. 2 ust. 5 u.d.w. W zakresie przesłanki opisanej w art. 2 ust. 5a u.d.w. kontrolowany organ wskazał, iż każdy z wniosków był poddawany wewnętrznej weryfikacji mającej na celu stwierdzenie czy ona wystąpiła. Organ kontroli nie ma podstaw aby te wyjaśnienia odrzucić, niemniej jednak wskazać należy, iż z okazanych akt spraw zakończonych przyznaniem dodatku węglowego nie wynika, aby kontrolowany organ dokumentował jakiegokolwiek ustalenia w powyższym zakresie. Wzór wniosku, o którym mowa w art. 2 ust. 19 u.d.w. również nie odnosi się do okoliczności wskazanych w art. 2 ust. 5a u.d.w. Tym samym nie można ocenić w pełni pozytywnie sposobu weryfikacji ww. okoliczności, gdyż fakt podejmowania przez organ kontrolowany działań weryfikacyjnych w ww. zakresie winien zostać udokumentowany i utrwalony w aktach poszczególnych spraw¹¹.

Podobny stan faktyczny wystąpił w poddanych weryfikacji postępowania w zakresie czynności opisanych w art. 2 ust. 15a u.d.w. Tak jak powyżej, organ kontroli nie ma podstaw do tego, aby kwestionować fakt przeprowadzania przez organ kontrolowany opisanych w ww. przepisie czynności weryfikacyjnych wniosku¹², niemniej jednak wyników przeprowadzenia tych czynności nie utrwalono w jakkolwiek sposób w aktach prowadzonych spraw. Za przyczynę powstania opisanej powyżej nieprawidłowości uznać należy

⁸ Za wyjątkiem: GOPS.655.4001.2022, GOPS.655.4379.2022, GOPS.655.1523.2022, GOPS.655.2961.2022 oraz spraw nr GOPS.655.9.2023, GOPS.655.39.2023 i GOPS.655.59.2023.

⁹ Dla postępowań wszczętych od dnia 20 września 2022 r. lub wszczętych wcześniej i niezakończonych do dnia 19 września 2022 r. – zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. c, art. 52 i art. 64 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1509, dalej jako: **pierwsza ustawa zmieniająca**.

¹⁰ Patrz: pkt I.1. pisma Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długołęce z dnia 30 grudnia 2024 r. (znak: GOPS.0810.3.2024), dalej jako: **wyjaśnienia z dnia 30 grudnia 2024 r.**

¹¹ Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.w. w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm., dalej jako: **k.p.a.**). Przepis art. 77 § 1 k.p.a. obowiązuje 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. Art. 14 k.p.a. wprowadza obowiązek pisemnego utrwalania i prowadzenia spraw. Organ kontroli jest przy tym świadomy tego, iż przepis art. 2 ust. 16 zd. pierwsze w zw. z ust. 17 zd. pierwsze i ust. 18 u.d.w. nakładał na organy gmin, w przypadku przyznania dodatku węglowego, jedynie obowiązek sporządzenia informacji a nie decyzji administracyjnej, która musi spełniać określone wymagania (patrz: art. 107 § 1 i § 3 k.p.a.). Niemniej jednak 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 z art. 2 ust. 5a u.d.w. byłaby np. notatka służbowa, o której mowa w art. 72 § 1 k.p.a.

¹² Patrz: pkt I.2. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

nieprzestrzeganie przez pracowników prowadzących sprawy przepisów k.p.a. połączone z niewystarczającą znajomością przepisów u.d.w.

(akta kontroli str.: 50-223)

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioski o przyznanie dodatku węglowego w sprawach o nr: GOPS.655.3845.2022 i GOPS.655.4089.2022, wniesione zostały za pośrednictwem platformy ePUAP nie były podpisane przez wnoszących. Z udzielonych wyjaśnień¹³ wynika, iż organ kontrolowany uznał wnioski za podpisane, albowiem podpis elektroniczny strony widniał pod pismem elektronicznym, do którego załączony był ww. wniosek. Dodatkowo w sprawie GOPS.655.4089.2022 wyjaśniono, iż cyt. (...) *potwierdzeniem żądania strony wyrażonego na wniosku z dnia 01.10 2022 r. był fakt złożenia przez stronę w dniu 4 listopada 2022 r. oświadczenia dotyczącego głównego źródła ciepła w gospodarstwie domowym*. Powyższych wyjaśnień nie można przyjąć. Wskazać należy, iż w przypadku podań wnoszonych do organu drogą elektroniczną podpisane musi zostać nie tylko pismo przewodnie w formacie XML, lecz również pisma, które są do niego dołączane¹⁴. Brak podpisania załączników wnoszonych wraz z pismem elektronicznym rodzi po stronie organu obowiązek pozostawienia podania bez rozpoznania¹⁵. W ww. sprawach organ kontrolowany nie podjął opisanych wyżej działań w celu uzupełniania braków formalnych podań wniesionych w dniach 19 września 2022 r. i 4 października 2022 r., co skutkowało rozpatrzeniem wniosków zawierających braki. Za przyczynę powstania powyższej nieprawidłowości uznać należy niewłaściwą ocenę spełniania przez ww. podania wymagań formalnych. Odpowiedzialnymi za powstanie powyższej nieprawidłowości są pracownicy prowadzący opisane sprawy oraz osoba pełniąca nad nimi nadzór.

(akta kontroli str.: 90-124)

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w sprawie GOPS.655.4001.2022 Wójt Gminy Długołęka pismem z dnia 26 listopada 2022 r. wezwał osobę wnioskującą o dodatek węglowy m. in. o dokument potwierdzający uruchomienie źródła ciepła zgłoszonego do CEEB¹⁶. W udzielonych wyjaśnieniach¹⁷ organ kontrolowany wskazał, iż zasadność skierowania powyższego wezwania wynikała z brzmienia art. 2 ust. 15g u.d.w., obowiązującego od dnia 3 listopada 2022 r.¹⁸ oraz z tego, iż strona złożyła stosowną deklarację CEEB w dniu 28 września 2022 r., a więc po upływie ustawowego terminu. W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.w. w swoim pierwotnym brzmieniu wskazywał, iż dodatek węglowy przysługuje gospodarstwu domowemu korzystającemu z określonego źródła ciepła zasilanego paliwem stałym, w rozumieniu powyższego aktu normatywnego, zgłoszonemu do CEEB. Z dniem 21 września 2022 r.¹⁹ przepis ten uległ zmianie w ten sposób, iż dodatek przysługiwał tym gospodarstwom, które zgłosiły do powyższej ewidencji eksploatowane źródło ciepła do dnia 11 sierpnia 2022 r. (dzień przed wejściem w życie przepisów u.d.w.) lub **zgłosiły je po tym dniu, gdy uczyniły to po raz pierwszy**. Natomiast z dniem 3 listopada 2022 r. zaczął obowiązywać art. 2 ust. 15g u.d.w., zgodnie z którym

¹³ Patrz: pkt I.9. i pkt I.12. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

¹⁴ Patrz: *Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2021 r. I FPS 2/21* oraz postanowienia wydane przez ten sąd w dniach 26 września 2024 r. (I FZ 230/24) i 25 października 2024 r. (I GZ 324/24).

¹⁵ Patrz: art. 63 § 1 i § 3a oraz art. 64 § 2 k.p.a.

¹⁶ Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków, o której mowa w art. 2 ust. 1 u.d.w.

¹⁷ Patrz: pkt I.10. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

¹⁸ Wprowadzony art. 26 pkt 1 lit. b w zw. z art. 36 ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz. U. poz. 2236), dalej jako: **druga ustawa zmieniająca**.

¹⁹ Patrz: art. 50 pkt 1 lit. a w zw. z art. 64 pierwszej ustawy zmieniającej

możliwe było przyznanie dodatku węglowego również gospodarstwu, które **nie zgłosiło do CEEB eksploatowanego źródła ogrzewania.**

Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny oraz prawny należy wskazać, iż na dzień złożenia w przedmiotowej sprawie wniosku o wypłatę dodatku węglowego (tj. 28 września 2022 r.) przepisy u.d.w. dopuszczały aby zgłoszenie głównego źródła ciepła do ewidencji było dokonane po 11 sierpnia 2022 r., jeżeli było dokonywane po raz pierwszy. Z udzielonych wyjaśnień oraz przedstawionych akt postępowania wynika, że tak właśnie było w sprawie GOPS.655.4001.2022 – strona nie zgłaszała przed 28 września 2022 r. żadnych źródeł ogrzewania dla swojego gospodarstwa domowego. Ponadto należy zaznaczyć, iż zgłoszenie źródła ogrzewania do CEEB jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej oraz zawiera m. in. informacje o ilości i rodzaju eksploatowanych źródeł ciepła²⁰. Z kolei art. 2 ust. 15g u.d.w., co wynika z jego brzmienia, dotyczył wyłącznie sytuacji, gdy dane gospodarstwo domowe **w ogóle nie dokonało żadnego zgłoszenia do CEEB. Wbrew stanowisku kontrolowanego organu, przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji, gdy zgłoszenia dokonano po dniu 11 sierpnia 2022 r.** Tym samym kierowanie do strony powyższego postępowania wezwania o informację, kiedy zostało uruchomione zgłoszone przez nią źródło ogrzewania było niecelowe. Wskutek powyższego strona postępowania GOPS.655.4001.2022 została wezwana, do udzielenia informacji, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, odnośnie zagadnień, których kontrolowany organ nie miał podstawy prawnej żądać. Ponadto w niniejszej sprawie został również przeprowadzony wywiad środowiskowy, który jest obligatoryjny w stanie faktycznym opisanym w art. 2 ust. 15g u.d.w., lecz nie było obowiązku jego przeprowadzania w stanie faktycznym niniejszej sprawy. Fakt przeprowadzenia wywiadu środowiskowego wydłużył bowiem czas prowadzenia niniejszego postępowania. Za przyczynę powstania powyższej nieprawidłowości uznać należy niewłaściwą interpretację ww. przepisów u.d.w. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę oraz brak należytego nad min nadzoru. (akta kontroli str.: 100-124)

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w sprawach zakończonych wydaniem w dniu 16 stycznia 2023 r. decyzji w sprawach o nr: GOPS.6556.9.2023, GOPS.655.1523.2022, GOPS.655.2961.2022 i GOPS.655.4379.2022 Wójt Gminy Długoleka kierował do stron wezwania zawierające następującą treść, cyt.:

(...) w związku ze złożonym wnioskiem o dodatek węglowy wzywam Panią/Pana do uzupełnienia ww. wniosku poprzez złożenie wyjaśnień/poprawienie w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania (...)

Mając na uwadze przywołaną powyżej treść zawartą w wezwaniach należy wskazać, iż powinna ona w precyzyjny sposób wskazywać, jakiego rodzaju wyjaśnień lub poprawek (lub poprawek i wyjaśnień) należy dokonać w złożonym wniosku. Wezwanie w powyższej formie jest zbyt ogólne. Należy zaznaczyć, iż wezwany przez organ administracji do dokonania określonych czynności powinien zostać w precyzyjny sposób pouczone w zakresie przedmiotu otrzymanego wezwania.

Za przyczynę powstania powyższych nieprawidłowości uznać należy niewystarczająco rzetelne zredagowanie przez pracowników prowadzących ww. sprawy wezwań oraz brak należytego nadzoru nad nimi ze strony przełożonego.

(akta kontroli str.: 71, 166, 626, 639)

²⁰ Patrz: art. 27g ust. 3 pkt 5 i ust. 3a (dodany z dniem 20 września 2022 r.) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 438 z późn. zm.), dalej jako: ustawa o CEEB.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w sprawach GOPS.655.1723.2022 oraz GOPS.655.1828.2022 sporządzono w dniach 27 września 2022 r. oraz 28 października 2022 r. pisma o pozostawieniu złożonych wniosków bez rozpoznania na podstawie art. 2 ust. 3a i ust. 3b u.d.w. Na dzień ich sporządzenia były one w pełni uzasadnione, gdyż w wyniku nowelizacji przepisów u.d.w. wprowadzonych drugą ustawą zmieniającą, strony powyższych postępowań złożyły ponownie wnioski o wypłatę dodatku węglowego. W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolowany organ, na podstawie art. 2 ust. 3c i ust. 3d u.d.w. wydał decyzje, którymi przyznał dodatki węglowe. Niemniej jednak, w aktach spraw zakończonych w dniach 27 września 2022 r. i 28 października 2022 r. nie udokumentowano w jakikolwiek sposób wystąpienia okoliczności, które skutkowały pozostawieniem wówczas złożonych wniosków bez rozpoznania.

(akta kontroli str.: 179-189 i 208-217)

Powyższe narusza art. 3 ust. 3 u.d.w. w zw. z art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Za przyczynę powstania ww. nieprawidłowości uznać należy nieprzestrzeganie przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy wyżej wymienionych przepisów.

Zgodnie z wyrażoną w art. 12 k.p.a. tzw. *zasadą szybkości postępowania* organy administracji publicznej załatwiając sprawy powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do ich rozstrzygnięcia (§ 1) oraz niezwłocznie załatwiać sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień (§ 2). Rozwinięciem powyższej zasady jest art. 35 § 1 - § 3 k.p.a. Z przepisów tych wynika, iż sprawy należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, jeżeli mogą być one rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, lub w oparciu o dowody i fakty znane powszechnie lub znane organowi z urzędu, lub możliwe do ustalenia na podstawie danych jakie organ posiada. Sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego powinny być rozstrzygnięte w ciągu miesiąca, zaś sprawy szczególnie skomplikowane²¹ – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powyższe przepisy, mając na uwadze art. 3 ust. 3 u.d.w., znajdują zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest przyznanie dodatku węglowego.

Przepisy u.d.w. w okresie od 12 sierpnia 2022 r. do dnia 20 września 2022 r. nakazywały dokonać wypłaty dodatku węglowego w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku²². W sprawach niezakończonych do drugiej z powyższych dat, termin wypłaty dodatku wynosił dwa miesiące, z zastrzeżeniem, że wnioski złożone po 30 października 2022 r. wypłaca się do 30 grudnia 2022 r.²³. Od dnia 21 grudnia 2022 r.²⁴ termin wypłaty dodatku węglowego wynosił dwa miesiące od dnia złożenia wniosku. Zaznaczenia wymaga, iż kontrolowany organ otrzymywał kolejne transze środków na wypłaty dodatków węglowych w dniach: 23 września 2022 r., 30 listopada 2022 r., 13 grudnia 2022 r., 20 grudnia 2022 r. i 28 grudnia 2022 r.²⁵

²¹ 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.

²² Patrz: art. 2 ust. 11 u.d.w. w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 września 2022 r.

²³ Patrz art. 2 ust. 11 u.d.w. w brzmieniu oraz zakresie obowiązywania ustalonym art. 50 pkt 1 lit. d i art. 52 pierwszej ustawy zmieniającej.

²⁴ Patrz: art. 2 ust. 11 u.d.w. w brzmieniu oraz zakresie obowiązywania ustalonym art. 59 pkt 1 w zw. z art. 89 ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687; dalej jako: trzecia ustawa zmieniająca).

²⁵ Patrz: pkt I.5. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

Pierwsza transza przekazanej dotacji wyniosła 7.096.140,00 zł i pokryto z niej wypłaty dokonywane od 27 września 2022 r. do 28 listopada 2022 r.

Druga transza przekazanej dotacji wyniosła 410.040,00 zł i pokryto z niej wypłaty dokonane w dniu 2 grudnia 2022 r.

W poniższej tabeli zobrazowano, na podstawie informacji pozyskanych w czasie kontroli²⁶ przebieg części z poddanych kontroli spraw zakończonych wypłatą dodatku węglowego.

Lp.	Oznaczenie sprawy	Data wpływu wniosku	Data informacji o wypłacie dodatku węglowego	Data wypłaty dodatku węglowego
1.	4197	23 września 2022 r.	22 listopada 2022 r.	15 grudnia 2022 r.
2.	4089	3 października 2022 r.	21 listopada 2022 r.	15 grudnia 2022 r.
3.	3100	6 września 2022 r.	4 listopada 2022 r.	15 listopada 2022 r.
4.	3747	16 września 2022 r.	15 listopada 2022 r.	20 grudnia 2022 r.
5.	4509	24 października 2022 r.	23 grudnia 2022 r.	5 stycznia 2023 r.
6.	4001	28 września 2022 r.	31 stycznia 2023 r.	17 lutego 2023 r.
7.	4162	22 września 2022 r.	21 listopada 2022 r.	15 grudnia 2022 r.
8.	842	23 sierpnia 2022 r.	20 września 2022 r.	27 września 2022 r.
9.	982	23 sierpnia 2022 r.	19 września 2022 r.	27 września 2022 r.
10.	4379	19 października 2022 r.	27 stycznia 2023 r.	27 stycznia 2023 r.
11.	4445	12 października 2022 r.	10 grudnia 2022 r.	5 stycznia 2023 r.
12.	4410	10 października 2022 r.	9 grudnia 2022 r.	29 grudnia 2022 r.
13.	1523	26 sierpnia 2022 r.	31 października 2022 r.	31 października 2022 r.
14.	2713	1 września 2022 r.	31 października 2022 r.	7 listopada 2022 r.
15.	504	22 sierpnia 2022 r.	16 września 2022 r.	27 września 2022 r.
16.	667	22 sierpnia 2022 r.	19 września 2022 r.	27 września 2022 r.
17.	300	19 sierpnia 2022 r.	15 września 2022 r.	27 września 2022 r.
18.	3608	14 września 2022 r.	10 listopada 2022 r.	20 grudnia 2022 r.
19.	824	23 sierpnia 2022 r.	19 września 2022 r.	27 września 2022 r.
20.	308	19 sierpnia 2022 r.	15 września 2022 r.	27 września 2022 r.
21.	120	18 sierpnia 2022 r.	13 września 2022 r.	27 września 2022 r.
22.	3845	19 września 2022 r.	16 listopada 2022 r.	20 grudnia 2022 r.
23.	4005	29 września 2022 r.	28 listopada 2022 r.	29 grudnia 2022 r.
24.	4277	6 października 2022 r.	29 listopada 2022 r.	16 grudnia 2022 r.
25.	904	23 sierpnia 2022 r.	20 września 2022 r.	27 września 2022 r.
26.	3691	15 września 2022 r.	14 listopada 2022 r.	20 grudnia 2022 r.
27.	2961	5 września 2022 r.	28 listopada 2022 r.	2 grudnia 2022 r.
28.	6	18 sierpnia 2022 r.	13 września 2022 r.	27 września 2022 r.
29.	3315	7 września 2022 r.	5 listopada 2022 r.	20 grudnia 2022 r.
30.	9*	26 września 2022 r.	16 stycznia 2023 r.	27 stycznia 2023 r.
31.	39*	10 października 2022 r.	16 stycznia 2023 r.	10 października 2022 r.
32.	59*	16 listopada 2022 r.	24 stycznia 2023 r.	16 listopada 2022 r.

*sprawy z 2023 roku

(akta kontroli 577-578)

Mając na uwadze treść wyżej wymienionych przepisów oraz zestawienie ujęte w powyższej tabeli należy wskazać, iż:

Trzecia transza przekazanej dotacji wyniosła 550.800,00 zł i pokryto z niej wypłaty dokonane w dniach 15 i 16 grudnia 2022 r

Czwarta transza przekazanej dotacji wyniosła 826.200,00 zł i pokryto z niej wypłaty dokonane w dniu 20 grudnia 2022 r.

Piąta transza przekazanej dotacji wyniosła 477.360,00 zł i pokryto z niej wypłaty dokonane w dniu 29 grudnia 2022 r.

²⁶ Patrz: tabela zawarta w pkt III.1. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

- 3 postępowania zakończono z uchybieniem terminu, albowiem od dnia otrzymania wniosku do dnia sporządzenia informacji o przyznaniu dodatku²⁷ upłynęło więcej niż 2 miesiące a kontrolowany organ nie wyznaczył nowego terminu na załatwienie sprawy²⁸;

- w 19 postępowaniach²⁹ wypłata dodatku nastąpiła w terminie niezgodnym z art. 2 ust. 11 obowiązującym na dzień zakończenia danego postępowania³⁰. Organ kontroli jest świadomy tego, iż nieracjonalnym oraz narażającym Skarb Państwa na nieuzasadnione koszty byłoby działanie, w którym organ wypłacałby dodatki w ww. terminie, lecz przed zweryfikowaniem zasadności samego wniosku, niemniej jednak przepis art. 2 ust. 11 u.d.w. nie przewidywał żadnych wyjątków.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. A wypłatę dodatku węglowego oceniono **negatywnie**.

B. Odmowa wypłaty dodatku węglowego.

Na podstawie informacji przesłanych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, iż z ogólnej liczby 5121 złożonych wniosków, w 309 sprawach wydano decyzję odmawiającą przyznania dodatku węglowego. W toku kontroli weryfikacji poddano 10 z ww. spraw.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż 9 z 10 poddanych weryfikacji decyzji o odmowie przyznania dodatku węglowego było zasadnych, zawierało wszystkie elementy wymagane przepisami k.p.a. i zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono w badanym obszarze następujące nieprawidłowości.

W sprawie znak GOPS.655.168.2022 postępowanie zakończono w dniu 7 listopada 2022 r. wydaniem decyzji o odmowie przyznania dodatku węglowego. Powodem odmowy wypłaty dodatku węglowego było zgłoszenie przez wnioskodawcę instalacji grzewczej do centralnej ewidencji emisyjności budynków w dniu 29 sierpnia 2022 r. Rozstrzygnięcie to nie jest prawidłowe, ponieważ nie uwzględnia normy zawartej w art. 2 ust. 15g udw³¹.

²⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 16 u.d.w. za formalne zakończenie postępowania zakończonego przyznaniem dodatku węglowego, po którym organ nie podejmuje już żadnych czynności wyjaśniających, jest sporządzenie informacji o jego przyznaniu.

²⁸ Sprawy: GOPS.655.4379.2022, GOPS.655.39.2023 i GOPS.655.59.2023. Aczkolwiek wymaga zaznaczenia, iż w sprawie nr GOPS.655.1523.2023 przekroczenie to wyniosło jedynie 5 dni.

²⁹ Sprawy: GOPS.655.4197.2022, GOPS.655.4089.2022, GOPS.655.3100.2022, GOPS.655.3747.2022, GOPS.655.4509.2022, GOPS.655.4001.2022, GOPS.655.4162.2022, GOPS.655.4379.2022, GOPS.655.4445.2022, GOPS.655.4410.2022, GOPS.655.1523.2022, GOPS.655.2713.2022, GOPS.655.3608.2022, GOPS.655.3845.2022, GOPS.655.4005.2022, GOPS.655.4277.2022, GOPS.655.3691.2022, GOPS.655.3315.2022 i GOPS.655.9.2023.

³⁰ W sprawach: GOPS.655.842.2022, GOPS.655.982.2022, GOPS.655.504.2022, GOPS.655.667.2022, GOPS.655.300.2022, GOPS.655.824.2022, GOPS.655.308.2022, GOPS.655.120.2022, GOPS.655.904.2022, GOPS.655.2961.2022, GOPS.655.6.2022, GOPS.655.36.2022 i GOPS.655.59.2023 wypłaty również nastąpiły z uchybieniem terminu wynikającego z art. 2 ust. 11 u.d.w., niemniej jednak wynikało to z tego kiedy kontrolowany organ otrzymał pierwszą oraz drugą transzę dotacji. Jak wyjaśniono powyżej pierwsza z nich wpłynęła w dniu 23 września 2022 r. (tj. w piątek) druga zaś w dniu 30 listopada 2022 r. (tj. w środę). Pierwsza lista dodatków do wypłaty została zrealizowana 27 września 2022 r. (tj. we wtorek, a więc dwa dni robocze później) zaś lista dodatków do wypłaty przygotowana po otrzymaniu drugiej transzy dotacji w dniu 2 grudnia 2022 r. (również dwa dni robocze później). Z opisanych na wstępie niniejszego przypisu spraw wszystkie z nich, poza sprawą 2691, zostały pokryte z pierwszej listy wypłat pierwszej transzy dotacji.

³¹ Obowiązującej od 3 listopada 2022 r. i mającej zastosowanie do wszystkich spraw, które do czasu jego wejścia w życie nie zostały zakończone (patrz: art. 26 pkt 1 lit b w zw. z art. 31 ust. 1 i art. 36 ust. 1 drugiej ustawy zmieniającej).

Zgodnie z tym przepisem, dodatek węglowy przysługuje, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego nie zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków, ale w wyniku przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ustalono, że źródłem ogrzewania tego gospodarstwa jest źródło, o którym mowa w art. 2 ust. 1 udw. Z dokumentacji wynika, iż w ww. sprawie organ kontrolowany swoje rozstrzygnięcie oparł na przepisach u.d.w. w brzmieniu, w jakim obowiązywały one w dniu złożenia wniosku tj. 7 września 2022 r.

Za przyczynę powstania nieprawidłowości uznać należy niezastosowanie powyższego przepisu przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę oraz brak wystarczającego nadzoru ze strony przełożonego. (akta kontroli str. 260-269)

W wyniku kontroli stwierdzono, że sprawy podlegające kontroli zostały załatwione terminowo. Ponadto, we wszystkich aktach kontrolowanych spraw znajdują się metryki, o których mowa w art. 66a k.p.a., zgodne ze wzorem, stanowiącym załącznik do *rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy*³².

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

C. Pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Na podstawie informacji przesłanych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, iż z ogólnej liczby 5121 złożonych wniosków, 715 pozostawiono bez rozpoznania. W toku kontroli weryfikacji poddano 25 takich przypadków.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż każdy wniosek został złożony przez uprawnioną osobę (w przypadku wpływu dwóch wniosków z jednego adresu - inni uprawnieni z tego samego adresu złożyli wniosek jako pierwsi), w ustawowym terminie, zgodnie z właściwością miejscową. Kontrolowany załatwił wszystkie 25 spraw w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

We wszystkich przypadkach pozostawienie wniosku bez rozpoznania było zasadne, pisma informujące zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami k.p.a., ze wskazaniem na powód nierozpatrzenia wniosku, zostało podpisane przez upoważnioną do tego osobę i prawidłowo doręczone stronom.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia spraw.

W 7 sprawach przyczynę pozostawienia wniosku bez rozpoznania stanowił wpływ dwóch wniosków z jednego adresu³³, niemniej jednak w aktach spraw brak jest kopii wniosków złożonych jako pierwsze lub informacji o przyznaniu dodatków innym uprawnionym z tego samego adresu (którzy złożyli wniosek jako pierwsi). W zakresie spraw zawierających wniosek o wycofanie wniosku, kontrolowany prawidłowo wydawał decyzje o umorzeniu, zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. (jedynym wyjątkiem była sprawa GOPS.655.2200.5165.2022, w której zamiast decyzji umarzającej wydano informację o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania z powodu

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 250.

³³ Sprawy: GOPS.655.87.3127.2022, GOPS.655.698.13484.2022, GOPS.655.880.3837.2022, GOPS.655.1225.13751.2022, GOPS.655.1330.13332.2022, GOPS.655.1581.13946.2022, GOPS.655.3462.6303.2022.

wcześniejszego wpływu wniosku innych uprawnionych z tego samego adresu, którzy złożyli wniosek jako pierwsi). (akta kontroli str.: 294-303)

W 3 sprawach³⁴ organ kontrolowany wzywał wnioskodawców do uzupełnienia braku formalnego w ich wnioskach (polegającego na braku oświadczenia o niekaralności), które to oświadczenia w rzeczywistości wniosek zawierał. Treść tego oświadczenia widnieje na formularzu, a we wszystkich przypadkach formularze wniosków o wypłatę dodatku węglowego były podpisane przez wnioskodawców. Tym samym zarówno wezwania, jak i będące ich następstwem odmowy wypłaty były bezpodstawne. Wskazać przy tym należy, iż oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej można odbierać wyłącznie jeżeli przepis ustawy tak stanowi (art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁵).

(akta kontroli str.: 304-339)

Mając na uwadze powyższe ustalenia, obszar nr 1 lit. C dot. pozostawienia wniosku bez rozpoznania oceniono **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości**.

Obszar nr 2 dot. sprawozdawczości

W wyniku kontroli ustalono, iż wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.d.w. kontrolowana jednostka złożyła w dniu 1 września 2022 r.³⁶ – zgodnie z wezwaniem zawartym w piśmie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 sierpnia 2022 r.³⁷. Środki przelano na rachunek wskazany przez gminę w dniach 23 września 2022 r., 30 listopada 2022 r., 13 grudnia 2022 r., 20 grudnia 2022 r. i 28 grudnia 2022 r.³⁸.

Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień³⁹ oraz okazanych dokumentów, wynika, iż nie stwierdzono nadwyżek w posiadanych środkach – były one na bieżąco przekazywane na wypłatę dodatków oraz na obsługę zadania. Z okazanych wyciągów z rachunków bankowych wynika, iż w końcowym rozliczeniu dokonano zwrotu nadwyżki w dniu 28 lutego 2023 r.

W terminie wskazanym w art. 5 ust. 3 u.d.w. Wójt Gminy Długołęka przedstawił Wojewodzie Dolnośląskiemu rozliczenie, o jakim mowa w powyższym przepisie. Ponadto w terminach o jakich mowa w ust. 6 powyższego artykułu kontrolowany organ informował o liczbie postępowań w sprawie przyznania dodatku węglowego jakie toczyły się w związku z wniesieniem odwołania od decyzji odmawiającej tego przyznania lub z uwagi na wniesienie skargi do sądu administracyjnego. (akta kontroli str.: 568-666)

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

³⁴ Sprawy: GOPS.655.4135.15523.2022, GOPS.655.2329.4467.2022, GOPS.655.4129.15520.2022.

³⁵ Tekst. jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.

³⁶ Patrz: pkt I.3. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

³⁷ Wójt Gminy Długołęka, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, wskazał zapotrzebowanie na środki na wypłatę dodatku węglowego na podstawie zweryfikowanych wniosków złożonych do dnia 31 sierpnia 2022 r.

³⁸ Patrz: pkt I.5. wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

³⁹ Patrz: pkt I.5 wyjaśnień z dnia 30 grudnia 2024 r.

IV. Pozostałe informacje i zalecenia pokontrolne

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

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu poprawy realizacji zadań podobnego rodzaju jak wypłata dodatku węglowego, wykonywanych w oparciu o przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* należy:

1. brak wymaganego podpisu elektronicznego osoby wnoszącej podanie traktować jak brak formalny podania;
2. dokumentować wszelkie czynności (mające znaczenie dla sprawy) podejmowane przez organ w trakcie postępowania;
3. w sporządzanych wezwaniach wskazywać w precyzyjny sposób, jakiego rodzaju wyjaśnień lub poprawek trzeba dokonać w złożonym wniosku;
4. dokumentować okoliczności skutkujące pozostawieniem złożonego wniosku bez rozpoznania.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 11 marca 2025 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Damian Domusiewicz
DYREKTOR WYDZIAŁU
Wydział Kontroli
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Załącznik:

zestawienie znaków kontrolowanych spraw