



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.1.5.2025

Pani
Marzena Amza
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Pile
ul. Kwiatowa 5
64-920 Piła

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.85.2025 z 22 maja 2025 r.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa
na finansowanie bonu energetycznego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pile ¹ , ul. Kwiatowa 5, 64-920 Piła.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Amza, Dyrektor Ośrodka ² , od 1 maja 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/14/2025 z 16 stycznia 2025 r. Aleksandra Koszarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/44/2025 z 5 marca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Ośrodek dotacji celowej z budżetu państwa przekazanej przez Wojewodę Wielkopolskiego na finansowanie bonu energetycznego.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionego obszaru były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">- szczegółowe badanie próby wniosków o wypłatę bonu energetycznego w zakresie terminowości i rzetelności ich rozpatrywania,- weryfikacja wypłat bonu energetycznego,- analiza prawidłowości i terminowości sporządzenia rozliczenia. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego.</i>

¹ Dalej: Ośrodek lub MOPS.

² Dalej: Dyrektor.

³ j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna
wraz z
uzasadnieniem

Środki dotacji celowej, którymi Ośrodek sfinansował w 2024 r. wypłaty bonu energetycznego⁵ oraz koszty obsługi tego zadania, w łącznej wysokości 1.170,9 tys. zł, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. MOPS przekazywał Wojewodzie Wielkopolskiemu zapotrzebowania na środki niezbędne do wypłaty bonu oraz przedstawił mu prawidłowo sporządzone rozliczenie ww. dotacji. Rozliczenie to, przedstawione Wojewodzie 27 stycznia 2025 r., tj. w terminie zgodnym z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego⁶, zostało podpisane przez Dyrektora, a nie przez Prezydenta Miasta Piły⁷, co nie wypełniało dyspozycji tego przepisu. Rozliczenie podpisane przez Zastępcę Prezydenta Miasta Piły, zostało powtórnie przekazane Wojewodzie 14 lutego 2025 r.

Spośród 81 spraw objętych badaniem w zakresie rzetelności weryfikowania wniosków o wypłatę bonu⁸, w ośmiu przypadkach (10%) wnioski o wypłatę podwyższonego świadczenia⁹ rozpatrzono pozytywnie, pomimo braku do tego jednoznacznych przesłanek wynikających z treści odpowiednich deklaracji Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków¹⁰. Analiza tych spraw wykazała, że w siedmiu przypadkach, głównym źródłem ogrzewania mieszkań zajmowanych przez wnioskodawców nie była energia elektryczna, co wskazuje na to, że podwyższone świadczenia zostały przyznane nienależnie.

W 2024 r. MOPS rozpatrzył ogółem 3 582 wnioski, z których 3 355 (96%) zostało rozpatrzonych w terminie do 60 dni, tj. w terminie zgodnym z art. 4 ust. 5 ustawy o bonie, a 160 wniosków (4%) w terminie dłuższym. Spośród 160 objętych badaniem spraw rozpatrzonych w terminie powyżej 60 dni, w 147 przypadkach wynikało to z opóźnionego zwrócenia się przez Ośrodek do stron i instytucji o uzupełnienie wniosku lub o dodatkowe informacje, natomiast w 13 przypadkach przyczyną podaną przez Dyrektora była duża liczba spraw i ograniczone możliwości ich załatwienia w ustawowym terminie. W przypadku nieterminowego załatwienia sprawy wnioskodawcy nie byli o tym informowani, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

Na 3 063 rozpatrzone pozytywnie wnioski, w 693 przypadkach (23%) wypłata świadczenia nastąpiła w terminie do siedmiu dni od daty rozpatrzenia, a w 2 370 przypadkach (77%) w terminie dłuższym¹². Główną przyczyną niewypłacenia bonu niezwłocznie po jego przyznaniu był termin przekazania przez Wojewodę Gminie Piła pierwszej i drugiej transzy środków z dotacji celowej na wypłatę bonu, odpowiednio: 15 października i 7 listopada 2024 r. W przypadku

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: bon lub świadczenie.

⁶ Dz. U. poz. 859. Dalej: ustawa o bonie.

⁷ Dalej: Prezydent Piły.

⁸ Dalej: wniosek.

⁹ Świadczenie w wysokości określonej w art. 2 ust. 8 ustawy o bonie.

¹⁰ Dalej: CEEB.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Dalej: k.p.a.

¹² W badanej próbie, w 26 przypadkach wypłacenia bonu w terminie powyżej siedmiu dni, wypłata świadczenia nastąpiła w terminie od 8 do 12 dni od daty rozpatrzenia wniosku.

pierwszych dwóch terminów wypłat bonu, zrealizowanych w dniach 29 października oraz 8 listopada 2024 r., łączna liczba wypłat dokonanych w terminie przekraczającym siedem dni od daty pozytywnego rozpatrzenia sprawy wyniosła 2 251, co stanowiło 95% wszystkich wypłat zrealizowanych w tym terminach.

W 2024 r. Ośrodek nie zapewnił rozpatrzenia pięciu wniosków w postaci papierowej, nadanych w placówce pocztowej w prawidłowym terminie określonym w art. 3 ust. 1 ustawy o bonie, a które doręczono do Ośrodka po tym terminie, tj. po 30 września 2024 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, wnioski te zostały rozpatrzone pozytywnie, a łączna kwota przyznanych świadczeń wyniosła 2 tys. zł¹³.

W przypadku poddanych analizie kontrolnej 34 wniosków w postaci papierowej złożonych w Ośrodku przez wnioskodawców, którzy podali w nich, że ich gospodarstwo domowe składa się z więcej niż jednej osoby, w dokumentacji postępowania nie zamieszczono pisemnego potwierdzenia dokonania weryfikacji liczby osób należących do tego gospodarstwa, co nie wypełniało dyspozycji art. 14 k.p.a.

W przypadku wszystkich 516 wydanych w Ośrodku decyzji o odmowie wypłaty bonu, wnioskodawcom nie zapewniono możliwości czynnego udziału w prowadzeniu postępowania poprzez umożliwienie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów, co stanowiło naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.

W czterech spośród 60 poddanych analizie kontrolnej przypadków złożenia w Ośrodku wniosku w postaci papierowej, wnioskodawców nie wezwano pisemnie do uzupełnienia wniosku, pomimo niepodania przez nich wymaganych informacji, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 12 ustawy o bonie¹⁴.

Zlecenie przez Dyrektora wypłacenia 29 października 2024 r. 1 660 osobom bonu w łącznej wysokości 624,9 tys. zł, pomimo nieuwzględnienia tego wydatku w tej dacie w planie finansowym Ośrodka, stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Wykorzystanie dotacji celowej z budżetu państwa na sfinansowanie wypłat bonu energetycznego

Opis stanu faktycznego

Prezydent Piły do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących bonu upoważniła 16 osób, w tym 12 pracowników Ośrodka oraz cztery osoby zatrudnione w tym celu przez Dyrektora MOPS na umowę zlecenie.

W 2024 r. do Ośrodka wpłynęły 3 694 wnioski, w tym 3 692 w okresie od 1 sierpnia do 30 września 2024 r.¹⁶, a po tym okresie, dwa. MOPS rozpatrzył pozytywnie 3 066 wniosków (83%), na łączną kwotę 1.136,8 tys. zł, natomiast liczba wniosków rozpatrzonych odmownie i pozostawionych bez rozpatrzenia wyniosła odpowiednio: 516 (14%) i 104 (3%). W przypadku 160 rozpatrzonych

¹³ Dwa przypadki świadczenia w wysokości 0,3 tys. zł, dwa przypadki świadczenia w wysokości 0,4 tys. zł i jedno świadczenie w wysokości 0,6 tys. zł.

¹⁴ w związku z art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323). Dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530. Dalej: UFP.

¹⁶ Okres przyjmowania wniosków określony w art. 3 ust. 1 ustawy o bonie.

wniosków¹⁷ (4% wniosków rozpatrzonych), okres ich rozpatrywania wynosił powyżej 60 dni od daty złożenia wniosku, tj. był dłuższy niż okres wskazany w art. 4 ust. 5 ustawy o bonie.

Liczba wniosków złożonych terminowo, ale nierozpatrzonych według stanu na 31 grudnia 2024 r. oraz 31 stycznia 2025 r. wynosiła odpowiednio: 10 i 5¹⁸. W tej liczbie znajdowało się pięć wniosków uznanych pierwotnie w Ośrodku za niepodlegające rozpatrzeniu jako złożone nieterminowo, a które w związku z kontrolą NIK zostały rozpatrzone pozytywnie po 31 stycznia 2025 r., o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Spośród wniosków nierozpatrzonych do 31 grudnia 2024 r., pięć zostało rozpatrzonych do 31 stycznia 2025 r., natomiast w trzech przypadkach, świadczenie nie zostało wypłacone do czasu zakończenia kontroli¹⁹ z powodu braku środków na ten cel.

(akta kontroli str. 11-26, 30-31a, 34, 216, 1430)

Spośród 3 063 przypadków wypłaty przez MOPS świadczenia, w 693 przypadkach (23%) nastąpiło to w terminie siedmiu dni od daty pozytywnego rozpatrzenia sprawy, a w 2 370 przypadkach (77%) w terminie powyżej siedmiu dni. W przypadku pierwszej zrealizowanej przez Ośrodek 29 października 2024 r. wypłaty bonu 1 660 wnioskodawcom, osoby te otrzymały świadczenie w terminie przekraczającym siedem dni od daty rozpatrzenia sprawy, co było spowodowane terminem przekazania pierwszej transzy środków dotacji przez Wojewodę²⁰. W przypadku drugiej zrealizowanej przez Ośrodek 8 listopada 2024 r. wypłaty bonu dla 702 osób, 591 wnioskodawców otrzymało świadczenie w terminie powyżej siedmiu dni od daty rozpatrzenia sprawy, co podobnie jak w przypadku wypłaty dokonanej 29 października 2024 r., spowodowane było terminem przekazania przez Wojewodę Wielkopolskiego drugiej transzy dotacji²¹. Najdłuższy stwierdzony okres oczekiwania przez wnioskodawcę na wypłatę świadczenia, od dnia pozytywnego rozpatrzenia sprawy, uwarunkowany terminem przekazania środków dotacji przez Wojewodę, wynosił 90 dni²².

(akta kontroli str. 29a, 31b, 58-61, 62-63, 97-100, 116-117)

W celu zapewnienia środków na wypłatę bonu, Ośrodek przekazał do Urzędu Wojewódzkiego w wyznaczonym terminie zapotrzebowanie na te środki w kwocie 1 250 tys. zł. Zapotrzebowanie to, zostało oszacowane na podstawie analizy przeprowadzonej z uwzględnieniem złożonych i wypłaconych w 2024 r. wniosków o dodatek osłonowy. Łączna wysokość bonu wypłaconego w 2024 r. przez MOPS wnioskodawcom wyniosła 1 136,8 tys. zł, co stanowiło 91% zgłoszonego w tym zakresie zapotrzebowania.

(akta kontroli str. 128-129, 131-132, 135-136, 140-142)

Wojewoda, 11 października 2024 r. przekazał Prezydentowi Piły informację o zwiększeniu planu dotacji celowych na 2024 rok w dziale 852, rozdział 85215, § 2010 o kwotę 1 287,5 tys. zł z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat bonu oraz kosztów obsługi tego zadania w wysokości 3% łącznej kwoty wypłaconych

¹⁷ W tej liczbie: 121 wniosków rozpatrzonych pozytywnie i 39 rozpatrzonych odmownie.

¹⁸ W tym 5 wniosków uznanych pierwotnie w Ośrodku za niepodlegające rozpatrzeniu jako złożone nieterminowo, a które w związku z kontrolą NIK zostały rozpatrzone pozytywnie po 31 stycznia 2025 r.

¹⁹ 10 marca 2025 r.

²⁰ 15 października 2024 r. – przekazanie Gminie Piła pierwszej transzy środków w wysokości 643,8 tys. zł; 17 października 2024 r. – przekazanie tych środków na rachunek MOPS.

²¹ 7 listopada 2024 r. – przekazanie Gminie Piła drugiej transzy środków w wysokości 515 tys. zł; 8 listopada 2024 r. – przekazanie tych środków na rachunek MOPS.

²² Przypadek złożenia wniosku 1 sierpnia 2024 r. i rozpatrzenia go w tym samym dniu.

dotacji. Pierwsza transza tych środków, w wysokości 643,8 tys. zł (50% przyznanej kwoty) została przekazana na rachunek Gminy Piła 15 października 2024 r., a na rachunek Ośrodka 17 października 2024 r. Przekazanie Gminie Piła drugiej i trzeciej transzy dotacji nastąpiło odpowiednio: 7 listopada 2024 r. w wysokości 515 tys. zł oraz 5 grudnia 2024 r. w wysokości 36,5 tys. zł²³. Środki te zostały następnie przekazane na rachunek MOPS odpowiednio w terminie: 8 listopada i 9 grudnia 2024 r. Niewykorzystana dotacja w wysokości 23,9 tys. zł została zwrócona do Urzędu Wojewódzkiego 27 grudnia 2024 r.

W związku z pozytywnym rozpatrzeniem w styczniu 2025 r. trzech wniosków, które nie zostały rozpatrzone w 2024 r. z przyczyn niezależnych od Ośrodka, Prezydent Piły 6 lutego 2025 r. przekazał Wojewodzie wniosek o przekazanie dotacji na wypłatę świadczenia w łącznej wysokości 0,4 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Wojewoda nie poinformował Prezydent Piły o sposobie rozpatrzenia tego wniosku.

(akta kontroli str. 34, 52-53, 54, 62-63, 108-109, 116-117, 124)

Dyrektor wyjaśniła, że wysokość środków przekazanych przez Wojewodę na sfinansowanie obsługi zadania wypłaty bonu przez MOPS w 2024 r. wynosząca 34.104,15 zł²⁴ była niewystarczająca. Wskazała ponadto m.in. że: *Już sam sposób obliczania środków dla gmin na obsługę zleconego zadania zakłada, że zapłacone są tylko pozytywnie rozpatrzone wnioski, natomiast odmowne decyzje, wymagające większego nakładu pracy i pieniędzy (choćby koszty związane z doręczeniem decyzji) nie generują środków na koszty obsługi.* Dyrektor podała, że rzeczywisty koszt obsługi zadania wypłaty bonu, wynosił co najmniej 62,5 tys. zł, co jest kwotą o 83% wyższą od otrzymanej na ten cel z budżetu państwa.

(akta kontroli, str. 1432-1433)

15 października 2024 r. Dyrektor zwróciła się do Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Piły o dokonanie zmiany w planie wydatków budżetu Gminy Piła, m.in. w zakresie zadań zleconych, polegającej na zwiększeniu wydatków w rodz. 852, rodz. 85215 § 3110, § 4170, § 4210 oraz § 4430 o łączną kwotę 1 287,5 tys. zł. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że zmiana ta wynika z treści pisma Wojewody z 11 października 2024 r. zwiększającego o ww. kwotę plan dotacji celowych na 2024 rok z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat bonu oraz kosztów obsługi tego zadania.

(akta kontroli str. 118-120)

Prezydent Piły 29 października 2024 r., tj. w terminie 18 dni od daty przekazania jej przez Wojewodę informacji o wysokości ww. dotacji, Zarządzeniem nr 225(383)24 dokonała zmiany w budżecie Gminy Piła polegającej na zwiększeniu planu dochodów i planu dochodów zadań zleconych w dziale 852, rozdz. 85215, § 2010 o kwotę 1 287,5 tys. zł oraz na zwiększeniu o taką samą kwotę planu wydatków zadań zleconych gminie w dziale 852, rozdz. 85215, §§ 3110, 4170, 4210 i 4430. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent Piły podała, że przyczyną niewydania ww. zarządzenia w terminie wcześniejszym był wyznaczony na 29 października 2024 r. termin przyjęcia przez Radę Miasta uchwały zmieniającej budżet. Prezydent Piły wyjaśniła, że *wydanie zarządzenia przed przyjęciem uchwały przez Radę Miasta spowodowałoby zmianę stanów początkowych dochodów i wydatków w materiałach przekazanych radnym przed sesją Rady Miasta Piły.*

²³ Przekazanie drugiej i trzeciej transzy dotacji Gminie Piła zostało poprzedzone przekazaniem Wojewodzie przez Dyrektora odpowiednich wniosków.

²⁴ 3% od wypłaconych świadczeń.

(akta kontroli str. 101-106, 152-153)

Prezydent Piły 4 listopada 2024 r. poinformowała jednostki organizacyjne Gminy Piła (w tym MOPS) o dokonaniu ww. zmian w budżecie. Informacja ta zawierała w formie tabelarycznej następujące informacje: nazwę jednostki sprawozdawczej (MOPS), nr dokumentu (nr Zarządzenia nr 226(384)24 Prezydenta Miasta Piły z 29 października 2024 r. w sprawie układu wykonawczego budżetu Miasta Piły na 2024 rok) oraz wysokość wydatków wg klasyfikacji budżetowej. 8 listopada 2024 r. Zarządzeniem Nr 54/2024 r. Dyrektor dokonała zmiany w planie finansowym MOPS polegającej na zwiększeniu planu wydatków o kwotę 1 287,5 tys. zł²⁵. W treści § 4 przedmiotowego Zarządzenia zamieszczono następujące stwierdzenie: *Zarządzenie obowiązuje od dnia 29 października 2024 roku.*

(akta kontroli str. 64-77, 92-94)

Dokonanie przez Ośrodek 29 października 2024 r. wypłaty bonu 1 660 osobom w łącznej kwocie 624,9 tys. zł, pomimo braku wprowadzenia tego wydatku w tej dacie do planu finansowego MOPS, zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Szczegółowe badanie 81 spraw dobranych w sposób celowy²⁶, w tym 60 wniosków rozpatrzonych pozytywnie²⁷ i 21 rozpatrzonych odmownie wykazało, że w przypadku pięciu wniosków o wypłatę podwyższonego świadczenia²⁸, treść zawartej w dokumentacji sprawy deklaracji CEEB dawała podstawę do wypłaty bonu we wnioskowanej wysokości, natomiast w przypadku ośmiu takich wniosków, deklaracja CEEB takiej podstawy nie dawała, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli, str. 201-211, 950-960, 961-976, 977-988, 1021-1037, 1038-1054, 1055-1066, 1085-1100, 1101-1128)

W przypadku 53 rozpatrzonych pozytywnie wniosków nie zachodziła konieczność pisemnego wezwania wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku lub dostarczenie dokumentów, z kolei na siedem wniosków wymagających takiego wezwania, w trzech przypadkach wnioskodawca został do tego pisemnie wezwany, natomiast w czterech przypadkach takiego wezwania nie przekazano, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli, str. 459-462, 608-611, 719-722, 732-735)

W przypadku wszystkich objętych kontrolą 34 wniosków złożonych przez wnioskodawców, którzy podali, że ich gospodarstwo domowe składa się z dwóch lub więcej osób, Ośrodek weryfikował liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, jednak w dokumentacji sprawy nie zamieszczono potwierdzenia dokonania takiej weryfikacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli, str. 272-285, 286-297, 306-319, 320-331, 341-351, 380-396, 424-435, 475-487, 498-507, 529-538, 539-554, 606-621, 631-646, 647-660, 661-677, 678-687, 686-703, 704-717, 730-742, 743-765, 961-976, 977-988, 1010-1020, 1021-1037, 1038-1054, 1067-1084, 1085-1100, 1101-1162)

²⁵ Dz. 852, rodz. 85215, § 3110, § 4170, § 4210 oraz § 4430.

²⁶ Dobór celowy wg osądu kontrolera w wyniku przeprowadzonego przeglądu bazy prowadzonych spraw dotyczących wypłaty bonu.

²⁷ 47 wniosków o wypłatę świadczenia niepodwyższonego i 13 wniosków o wypłatę świadczenia podwyższonego.

²⁸ Na podstawie art. 2 ust. 8 ustawy o bonie.

W przypadku wszystkich objętych kontrolą 81 wniosków, Ośrodek ustalał wysokość dochodów wnioskodawców na podstawie danych pozyskiwanych w szczególności z systemu informatycznego Ministerstwa Finansów oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

(akta kontroli, str. 243-1428)

We wszystkich poddanych badaniu 21 przypadkach wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia, istniały do tego uzasadnione przesłanki²⁹.

(akta kontroli, str. 766-949)

We wszystkich analizowanych 21 przypadkach odmowy przyznania świadczenia, wydano decyzję administracyjną, natomiast zarówno w tych, jak i w pozostałych 495 przypadkach odmowy wypłaty bonu, wbrew postanowieniom art. 10 ust. 1 k.p.a., nie umożliwiono stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 766-949, 1432)

We wszystkich objętych badaniem 60 przypadkach przyznania bonu, stosowna informacja o przyznaniu świadczenia, w przypadku podania przez wnioskodawcę we wniosku adresu poczty elektronicznej³⁰, została mu ona przekazana.

(akta kontroli, str. 243-765, 950-1162)

We wszystkich objętych badaniem sprawach, w których zachodziła konieczność pomniejszenia kwoty świadczenia wg zasady *złotówka za złotówkę*³¹, kwota przyznanego bonu została wyliczona prawidłowo.

(akta kontroli, str. 475, 631)

Szczegółowym badaniem w zakresie terminowości załatwiania spraw objęto 160 wniosków, w przypadku których termin rozpatrzenia przekroczył 60 dni od daty złożenia³².

W MOPS 160 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie bądź odmownie po upływie od 61 do 144 dni od daty złożenia³³. Badanie ww. wniosków wykazało, że z tej liczby, w przypadku 147 wniosków, MOPS występował do innych organów (m.in. ZUS) lub wnioskujących o dodatkowe informacje lub uzupełnienie wniosków. Pisma lub wezwania były kierowane do instytucji lub stronom po upływie od 37 do 64 dni od daty złożenia wniosku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 1463-1464, 1480-1482)

W przypadku 13 wniosków, MOPS nie występował do innych organów lub wnioskujących, a informacje o przyznaniu bonu zostały wydane po upływie od 61 do 68 dni od dnia złożenia wniosku, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

²⁹ W 16 przypadkach powodem odmowy było niespełnianie przez wnioskodawcę kryterium dochodowego, a w pięciu przypadkach przebywanie przez wnioskodawcę w domu pomocy społecznej.

³⁰ Na 60 badanych spraw, adres poczty elektronicznej wnioskodawcy zamieścili w 44 wnioskach.

³¹ W badanej próbie wystąpiły dwa przypadki konieczności zmniejszenia świadczenia wg zasady „złotówka za złotówkę”.

³² Celowy dobór próby.

³³ Termin załatwienia sprawy liczony od dnia złożenia wniosku do dnia wydania informacji o przyznaniu bonu energetycznego albo wydania decyzji o odmowie jego przyznania, w tym dni w których MOPS oczekiwał na odpowiedzi ZUS lub uzupełnienie wniosków przez strony.

W żadnym z ww. wniosków nie poinformowano strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 1463-1464, 1480-1482)

Spośród 87 wniosków objętych badaniem w zakresie terminu dokonywania wypłaty bonu w relacji do daty rozpatrzenia, w 26 przypadkach stwierdzono, że nastąpiło to z opóźnieniem, co wynikało z wydłużonej obsługi kasowej.

(akta kontroli, str. 28-29, 243-765)

Rozliczenie dotacji na wypłatę bonu przedstawione Wojewodzie 27 stycznia 2025 r., tj. w terminie zgodnym z art. 6 ust. 2 ustawy o bonie, wbrew postanowieniom tego przepisu, zostało podpisane przez Dyrektora, a nie przez Prezydenta Piły, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 32-33, 40-44)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 29 października 2024 r. Ośrodek na polecenie Dyrektora przekazał przelewem bankowym 1 660 osobom świadczenie w łącznej wysokości 624 862,82 zł, pomimo, że w tej dacie przedmiotowy wydatek, zrealizowany w dziale 852, rozdz. 85215, § 3110, nie był ujęty w planie finansowym MOPS, co stanowiło naruszenie przepisu art. 44 ust. 1 pkt 3 UFP, zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, oraz art. 254 pkt 3 UFP, stanowiącym, że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje zasada dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym.

Według art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a) UFP, do obowiązków głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych należy dokonywanie wstępnej oceny zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Zgodność ww. wydatku z planem finansowym MOPS potwierdziła Główna Księgowa, zamieszczając swój podpis na liście wypłat nr 000341/2024 z 28 października 2024 r.

(akta kontroli, str. 97-99, 147-149)

Plan wydatków Ośrodka w dziale 852 rozdz. 85215, §§ 3110, 4170, 4210 oraz 4430 został przez Dyrektora zwiększony w planie finansowym MOPS z 0 zł do 1.287.500 zł Zarządzeniem nr 61/2024 z dnia 8 listopada 2024 r., w którego treści³⁴ podano m.in., że obowiązuje ono od dnia 29 października 2024 r. Zmiana ta została poprzedzona przekazaniem do Ośrodka 4 listopada 2024 r. przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Piły informacji o ostatecznych kwotach wydatków Ośrodka na 2024 rok wprowadzonych przez Prezydenta Piły Zarządzeniem nr 225(383)24 z dnia 29 października 2024 r. zmieniającym uchwałę budżetową m.in. w zakresie zwiększenia dochodów i wydatków Gminy Piła w dz. 852, rozdz. 85215 o kwotę 1.287,5 tys. zł przeznaczoną na wypłaty świadczeń w formie bonu³⁵. Środki te przyznane

³⁴ § 4.

³⁵ Przedmiotowa informacja, zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718), dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r., jest podstawą do dokonywania zmian w planach finansowych samorządowych jednostek budżetowych.

Gminie Piła w formie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami³⁶, były przeznaczone na sfinansowanie wypłat bonu oraz kosztów obsługi tego zadania.

(akta kontroli, str. 64-77, 92-94, 101-106)

Dyrektor wyjaśniła, że w jej ocenie, w obowiązującym w dniu 29 października 2024 r. planie finansowym Ośrodka były uwzględnione wydatki dotacji na wypłatę bonu, gdyż zostały one do tego planu wprowadzone ww. Zarządzeniem Prezydenta Miasta Piły nr 225(383)24 z 29 października 2024 r., a dokonanie przez Dyrektora zmiany wielkości ujętych w planie finansowym MOPS stanowi jedynie czynność o charakterze ewidencyjnym.

Dyrektor podała, że istniejące przepisy nie pozwalają na takie gospodarowanie finansami Ośrodka, aby Dyrektor mógł samodzielnie dokonywać przesunięć lub zmian w ramach poszczególnych pozycji planu finansowego, dostosowując jego wykonanie do bieżących potrzeb, a niezbędne w tym zakresie regulacje są określone w § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku Ośrodka dyrektor nie posiada kompetencji ani upoważnienia do dokonywania zmian w planach wydatków, a w sytuacji, wystąpienia potrzeby przesunięcia wydatków pomiędzy rozdziałami lub działami występuje z wnioskiem o dokonanie zmian do jednostki nadrzędnej.

Dyrektor wyjaśniła także, iż zmiany w planie finansowym Ośrodka muszą być dokonywane zgodnie z zasadami ustalonymi Zarządzeniem Nr 1652(223)22 Prezydenta Piły z 31 marca 2022 r. w sprawie szczegółowych zasad składania sprawozdań budżetowych, dokonywania zmian w budżecie i Wieloletnią Prognozą Finansową Miasta Piły, ustalania miesięcznych kwot wydatków oraz podawania do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w art. 37 UFP. Zgodnie z pkt 15 załącznika nr 2 do tego zarządzenia, Referat Budżetu Wydziału Finansowego Urzędu Miasta Piły informuje o zmianach planu dochodów i wydatków w terminie siedmiu dni od dnia ich wprowadzenia, natomiast zgodnie z pkt 29 załącznika nr 2 do tego zarządzenia, podstawą dla kierowników jednostek organizacyjnych gminy do zmiany planu finansowego są plany finansowe w formie pliku xml wygenerowanego z aplikacji Bestia@. Udzielająca wyjaśnień wyjaśniła, że w związku z powyższym, kierownik jednostki nie może sporządzić planu finansowego z datą podjęcia uchwały Rady Miasta Piły lub zarządzenia Prezydenta Miasta Piły, gdyż niemożliwe jest, by tego samego dnia trafiła do niego informacja, którą winien przekazać zarząd gminy. Dyrektor podała, że datą wskazaną w zarządzeniu dotyczącym zmiany planu finansowego Ośrodka jako data obowiązywania tego zarządzenia jest albo data wydania przez Prezydenta Miasta Piły zarządzenia w sprawie zmian w uchwale budżetowej albo data podjęcia uchwały w tej sprawie przez Radę Miasta Piły.

Dyrektor zwróciła uwagę, że z treści następującego stwierdzenia zawartego w ww. Zarządzeniu nr 1652(223)22 Prezydenta Miasta Piły: „Referat Budżetu Wydziału Finansowego informuje o zmianach planu dochodów i wydatków w terminie siedmiu dni od dnia wprowadzenia zmian” wynika, że jest to tylko informacja o czynności już dokonanej i obowiązującej, a tym samym zarządzenie dyrektora Ośrodka w sprawie zmian w planie finansowym, ma charakter jedynie deklaratoryjny i porządkowy.

³⁶ Decyzja Ministra Finansów z 11 października 2024 r. nr MF/FG4.4143.3.150.2024.MF.3720.

Dyrektor Ośrodka podała też, co następuje: „Dyrektor nie posiada kompetencji ani upoważnienia do dokonywania zmian w planach wydatków ani gminy, ani Ośrodka. W sytuacji, gdy dyrektor widzi zasadność dokonania zmiany, występuje ze stosownym wnioskiem do jednostki nadrzędnej. Tym samym wnioskuję pismem do urzędu o wprowadzenie zmian przez prezydenta lub radę miasta, określając dział, rozdział i paragraf dotyczący zmiany planu.” Dyrektor wskazała, że po przekazaniu przez Prezydenta do Ośrodka informacji o dokonanych zmianach, Dyrektor zmienia plan finansowy, co jednak ma jedynie charakter „porządkowy i deklaratoryjny”.

(akta kontroli, str. 169-174, 233-234)

Przedstawiona w wyjaśnieniu argumentacja, nie może zostać uwzględniona, gdyż przepisy zarówno UFP jak i ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r., nie dają podstaw do tego, by postanowienia budżetu gminy, wraz z należącymi do niej planami dochodów i wydatków, mogły być utożsamiane z planem finansowym samorządowej jednostki budżetowej i w związku z tym data zmian wprowadzonych w budżecie gminy (uchwałą organu stanowiącego lub zarządzeniem Prezydenta) nie jest jednocześnie datą dokonania zmiany w planie finansowym jednostki budżetowej, który powinien zostać zmieniony odpowiednio do postanowień budżetu przez kierownika tej jednostki. Tym samym wprowadzenie przedmiotowych zmian w planie finansowym poprzez wydanie odpowiedniego zarządzenia przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej nie jest jedynie czynnością o charakterze ewidencyjnym i porządkowym, ale istotnym działaniem przesądzającym o możliwości zgodnego z przepisami wydatkowania środków ujętych w planie finansowym.

Należy także podkreślić, że przedmiotem przywołanego w wyjaśnieniach przez Panią Dyrektor wniosku, który w sytuacji konieczności dokonania zmiany planu finansowego Dyrektor kieruje do Prezydenta Piły, jest dokonanie zmian w budżecie Gminy Piła, a nie w planie finansowym MOPS.

O tym, że Dyrektor posiada uprawnienia do wprowadzania zmian w planie finansowym tej jednostki przesądzą zarówno przepisy UFP oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. jak i odpowiednie postanowienia regulaminu organizacyjnego³⁷ i statutu³⁸ Ośrodka, zgodnie z którymi podstawą gospodarki finansowej Ośrodka jest roczny plan finansowy, a do zadań Dyrektora należy m.in. ustalanie planów dochodów i wydatków Ośrodka.

(akta kontroli, str. 64-77, 118-120, 1446-1447)

W złożonych wyjaśnieniach dotyczących przyczyny potwierdzenia zgodności ww. wydatku z planem finansowym Ośrodka, Główna Księgowa przywołała ww. argumentację Pani Dyrektor oraz uzupełniła ją o stwierdzenie, że działanie wykorzystywanego w Ośrodku programu komputerowego do zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego na poziomie jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@ wskazuje, że dokumentem, który wprowadza zmiany w planie finansowym Ośrodka jest w opisanym wyżej przypadku zarządzenie Prezydenta w sprawie zmian w budżecie Gminy Piła. Główna Księgowa wyjaśniła, że zasada przyjmowania jako daty zmiany planu

³⁷ Regulamin organizacyjny Ośrodka wprowadzony Zarządzeniem Nr 40/2024 Dyrektora z 5 sierpnia 2024 r.

³⁸ Statut MOPS nadany Uchwałą nr XVIII/313/16 Rady Miasta Piły z 29 marca 2016 r.

finansowego Ośrodka, daty dokonania stosownej zmiany w budżecie Gminy, jest stosowana również przy sporządzaniu w Ośrodku sprawozdań budżetowych. Składająca wyjaśnienia podkreśliła, że przyjęcie do stosowania zasady, zgodnie z którą zmiana planu finansowego Ośrodka następuje dopiero z chwilą wydania przez Dyrektora stosownego zarządzenia w sprawie takich zmian, uniemożliwiłoby dokonywanie przez Ośrodek wydatków w okresie pomiędzy datą wprowadzenia zmiany w budżecie Gminy a datą wydania przez Dyrektora zarządzenia dostosowującego plan finansowy MOPS do aktualnej treści uchwały budżetowej Gminy Piła. Główna Księgowa podała przykładowo, że Prezydent Piły po wprowadzeniu ostatecznych zmian w budżecie Gminy w dniu 30 grudnia, informuje o tych zmianach podległe jednostki, poprzez przekazanie im odpowiedniego pliku xml, dopiero w styczniu następnego roku. Składająca wyjaśnienia, wskazała, że w takiej sytuacji przyjęcie daty dokonania zmiany budżetu za datę faktycznej zmiany planu finansowego Ośrodka, pozwala na zrealizowanie przed końcem roku niezbędnych wydatków. Główna Księgowa wyjaśniła, że według niej brak jest przepisu nakładającego na Dyrektora obowiązek sporządzania zarządzeń w sprawie zmiany planu finansowego, natomiast w Ośrodku były one sporządzane „jedynie dla zachowania jasności i przejrzystości, ze wskazaniem zarządzenia, w którym Prezydent dokonał zmiany oraz daty jego podjęcia.”

(akta kontroli str. 231-234)

Jak już wskazano wyżej, obowiązujące przepisy, w tym przepisy UFP oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r., nie dają podstaw do przyjęcia, że wprowadzanie zmian w planie finansowym samorządowej jednostki budżetowej odbywa się poprzez wprowadzanie zmian w budżecie Gminy jako jej jednostki nadrzędnej i datą wprowadzenia tych zmian jest data odpowiedniego zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta, a nie data wydania przez osobę kierującą taką jednostką zarządzenia w sprawie zmian w planie finansowym. Przywołany przez Główną Księgową w wyjaśnieniach opis wykorzystywanego w Ośrodku systemu komputerowego SJO BeSTi@ nie może stanowić uzasadnienia błędnego definiowania daty wprowadzenia zmian w planie finansowym Ośrodka, gdyż system ten jest jedynie instrumentem służącym do obsługi gospodarki finansowej jednostki, a jego funkcjonowanie powinno być zgodne z przepisami określającymi zasady działalności takiej jednostki, w tym zasadami jej gospodarki finansowej. Należy podkreślić, że zgodnie ze statutem Ośrodka, podstawą jego gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy³⁹, a według regulaminu organizacyjnego MOPS, do zadań dyrektora należało m.in. ustalanie planów dochodów i wydatków Ośrodka⁴⁰.

(akta kontroli, str. 6, 231-234, 1447)

Główna Księgowa wskazała także, iż nie ma przepisu nakładającego na Dyrektora obowiązku sporządzania zarządzeń w sprawie zmian planu finansowego jednostki w sytuacji, gdy nie jest on osobą, która takich zmian dokonuje. W ocenie Głównej Księgowej, w Ośrodku przyjęto, że wydawanie takich zarządzeń służy jedynie zachowaniu jasności i przejrzystości, a datą faktycznej zmiany planu finansowego Ośrodka jest wskazana w zarządzeniu Dyrektora data wprowadzenia odpowiednich zmian w budżecie Gminy Piła.

(akta kontroli, str. 231-234)

³⁹ § 5 ust. 3.

⁴⁰ § 13.1. ust 12.

NIK nie podziela takiego stanowiska, wskazując, że treść zarządzeń Dyrektora w sprawie zmiany i zatwierdzenia planu finansowego potwierdza, że są to dokumenty o charakterze stanowiącym a nie jedynie deklaratoryjnym i porządkowym. W ww. Zarządzeniu nr 61/2024 Dyrektora Ośrodka z 8 listopada 2024 r., jako podstawę prawną jego wydania podano art. 249 ust. 2 UFP, zgodnie z którym jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do dostosowania planów finansowych do uchwały budżetowej, a w § 1 zawarto stwierdzenie o dokonaniu przez Dyrektora zmiany planu finansowego na podstawie odpowiedniego zarządzenia Prezydenta Miasta Piły⁴¹ i zatwierdzeniu planu finansowego wydatków Ośrodka na 2024 rok. Należy też zwrócić uwagę, że zamieszczone w § 4 tego Zarządzenia stwierdzenie: „Zarządzenie obowiązuje od dnia 29 października 2024 r.”, nie zmienia faktu, że jest to działanie następcze w stosunku do daty dokonania wydatku.

(akta kontroli, str. 64)

2. Spośród złożonych do MOPS w 2024 r 3 592 wniosków podlegających rozpatrzeniu, Ośrodek nie zapewnił rozpatrzenia pięciu wniosków (0,1%), które zostały nadane w placówce pocztowej w prawidłowym terminie, określonym w art. 3 ust. 1 ustawy o bonie, a które doręczono do Ośrodka po tym terminie, tj. po 30 września 2024 r. Rozpatrywanie tych wniosków, uznanych w 2024 r. za złożone nieterminowo, rozpoczęto w trakcie kontroli NIK i w związku z prowadzonymi w jej trakcie czynnościami kontrolnymi. Uznanie ww. wniosków za złożone nieterminowo stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 ustawy o bonie, zgodnie z którym wniosek w postaci papierowej składa się osobiście wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta albo nadaje w placówce pocztowej⁴² lub w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, co jest równoznaczne ze złożeniem go odpowiednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Do dnia zakończenia kontroli NIK, wszystkie ww. wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a łączna kwota przyznanych świadczeń wyniosła 2 tys. zł⁴³. Dyrektor zadeklarowała dalsze procedowanie w celu jak najszybszego wypłacenia bonu ww. pięciu wnioskodawcom.

(akta kontroli, str. 216, 1430)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną błędnego uznania ww. pięciu wniosków za złożone nieterminowo i pozostawienia ich początkowo bez rozpoznania było rutynowe uznanie przez pracowników, że w przypadku nadanych drogą pocztową wniosków, datą złożenia wniosku jest data jego doręczenia do MOPS a nie data nadania w placówce pocztowej, tj. podobnie jak to ma miejsce w przypadku świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych.

(akta kontroli, str. 216)

⁴¹ Zarządzenia nr 226(384)24 Prezydenta Miasta Piły z 29 października 2024 r. w sprawie układu wykonawczego budżetu Miasta Piły na 2024 rok (dot. zmian wprowadzonych Uchwałą Nr VII/53/24 Rady Miasta Piły z 29 października 2024 r. oraz Zarządzeniem nr 225(383)24 Prezydenta Miasta Piły z 29 października 2024 r. zmieniającym uchwałę budżetową na 2024 r.).

⁴² Dotyczy operatora pocztowego w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640).

⁴³ Dwa przypadki świadczenia w wysokości 0,3 tys. zł, dwa przypadki świadczenia w wysokości 0,4 tys. zł, jedno świadczenie w wysokości 0,6 tys. zł.

3. Spośród 81 spraw objętych badaniem w zakresie rzetelności weryfikowania wniosków o wypłatę w przypadku ośmiu złożonych wniosków⁴⁴ o wypłatę bonu w podwyższonej wysokości⁴⁵ (10%), deklaracje CEEB dotyczące budynków wielorodzinnych z mieszkaniami zajmowanymi przez wnioskodawców, nie zawierały informacji potwierdzających, że główne źródło ogrzewania tych lokali jest zasilane energią elektryczną.

W deklaracjach tych zamieszczono informacje o zainstalowanych w budynku głównych źródłach ogrzewania (zasilanych zarówno energią elektryczną jak i w inny sposób⁴⁶) bez wskazania, w których mieszkaniach się one znajdują. We wszystkich tych ośmiu przypadkach, pomimo braku informacji w odpowiednich deklaracjach CEEB dających podstawę do przyznania bonu w podwyższonej wysokości, wnioski zostały przez pracowników Ośrodka rozpatrzone pozytywnie, a podwyższone świadczenie zostało wnioskodawcom wypłacone. Pozytywne rozpatrzenie wniosków o wypłatę bonu w podwyższonej wysokości pomimo braku jednoznacznych przesłanek wynikających z treści deklaracji CEEB służących do zweryfikowania takich wniosków, było niezgodne z art. 2 ust. 8 ustawy o bonie.

(akta kontroli, str. 950-960, 961-976, 977-988, 1021-1037, 1038-1054, 1055-1066, 1085-1100, 1101-1128)

Według informacji udzielonych w toku kontroli NIK przez podmioty administrujące budynkami, w których zlokalizowane były ww. mieszkania⁴⁷, w siedmiu przypadkach⁴⁸, ich główne źródło ogrzewania nie było zasilane energią elektryczną, co może świadczyć o tym, że świadczenia te zostały przyznane nienależnie.

(akta kontroli, str. 201-211, 950-960, 961-976, 977-988, 1021-1037, 1038-1054, 1085-1100, 1101-1128,)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w przypadku wniosków o wypłatę podwyższonego świadczenia składanych przez osoby zamieszkujące w lokalu znajdującym się w budynku wielorodzinnym, po stwierdzeniu że wg deklaracji CEEB w budynku znajduje się ogrzewanie elektryczne, przyjmowano, że wnioskodawca podał we wniosku prawdziwe dane.

(akta kontroli, str. 220)

Wyjaśnienia te nie uzasadniają, przyznania podwyższonego świadczenia w przypadku braku zawartej w deklaracji CEEB informacji potwierdzającej, że głównym źródłem ogrzewania w mieszkaniu wnioskodawcy jest energia elektryczna. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o bonie, pracownicy Ośrodka byli zobowiązani do dokonania weryfikacji wniosku, w szczególności w zakresie zgłoszenia lub wpisania głównego źródła ogrzewania do centralnej ewidencji emisyjności budynków, o której mowa w art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej

⁴⁴ Dotyczy wnioskodawców, którzy otrzymali następujące informacje o przyznaniu bonu: nr 000839/2024/BE, nr 000336/2024/BE, nr 000177/2024/BE, nr 000959/2024/BE, nr 001017/2024/BE, nr 002724/2024/BE, nr 003138/2024/BE, nr 002366/2024/BE.

⁴⁵ Na podstawie art. 2 ust. 8 ustawy o bonie.

⁴⁶ Np. gazem lub węglem.

⁴⁷ Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Pile, Piłskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Poznaniu.

⁴⁸ Dotyczy wnioskodawców, którzy otrzymali następujące informacje o przyznaniu bonu: nr 000839/2024/BE, nr 000336/2024/BE, nr 000177/2024/BE, nr 000959/2024/BE, nr 001017/2024/BE, nr 003138/2024/BE, nr 002366/2024/BE.

ewidencji emisyjności budynków. Weryfikacja taka, w przypadku wniosków o wypłatę podwyższonego świadczenia, powinna rozstrzygnąć, czy zgodnie z treścią deklaracji CEEB istnieją podstawy do wypłacenia świadczenia czy też takich podstaw brak. W ocenie NIK, stwierdzenie przez pracownika Ośrodka, że treść deklaracji CEEB nie wyklucza, iż wnioskodawca podał prawdziwe dane dotyczące źródła ogrzewania, nie może być uznana za wystarczającą przesłankę do przyznania wnioskodawcy podwyższonego świadczenia.

4. Spośród 160 wniosków rozpatrzonych przez Ośrodek w terminie dłuższym niż 60 dni od daty ich złożenia, w 147 przypadkach (92%) MOPS z opóźnieniem skierował pisma do stron lub instytucji o uzupełnienie wniosku lub o dodatkowe informacje. Pisma w tych sprawach kierowane były po upływie od 37 do 64 dni od dnia złożenia wniosku, wskutek czego informacje o przyznaniu bonu lub decyzje o odmowie jego przyznania, zostały wydane w terminie od 61 do 144 dni od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 1480-1482)

Dyrektor wyjaśniła, że *wnioski o bon energetyczny były rozpatrywane chronologicznie, czyli w kolejności wpływu do organu. Wezwanie do wnioskodawcy czy pisma do instytucji (np. ZUS) z prośbą o potrzebne informacje były przygotowywane w momencie rozpatrywania kolejnego wniosku. Już od dłuższego czasu, od kiedy samodzielnie pozyskujemy informacje poprzez dedykowaną platformę Empatia, klienci składają wnioski bez dokumentów o dochodach członków gospodarstwa domowego. Dlatego żeby stwierdzić, czego brakuje we wniosku, należy rozpocząć jego rozpatrywanie.* Dyrektor podkreśliła, że MOPS obsłużył około 3 700 wniosków, z których prawie 1 170 wpłynęło w pierwszej dekadzie sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1463)

NIK wskazuje, że występowanie do stron lub instytucji o dodatkowe informacje po kilkudziesięciu dniach od wpływu wniosku przyczyniło się do ich załatwienia w terminie nawet do 144 dni od daty złożenia wniosku.

5. Rozpatrzenie 13 spośród 160 prawidłowo złożonych wniosków przez Ośrodek w terminie dłuższym niż 60 dni od daty złożenia (8% zbadanych przypadków) o wypłatę bonu energetycznego nastąpiło w termiach od 61 do 68 dni od daty ich złożenia. Naruszało to art. 4 ust. 5 ustawy o bonie, zgodnie z którym wniosek rozpatruje się w terminie 60 dni od dnia jego prawidłowego złożenia.

(akta kontroli str. 1480-1482)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że zdecydowana większość z tych spraw dotyczyła 273 wniosków z 30 września 2024 r., które wpływały do MOPS różnymi kanałami (w tym z urzędu miasta), docierając do MOPS w różnych terminach. Wyjaśniła także, że generalną przyczyną rozpatrzenia ich po ustawowym terminie była ogromna liczba wniosków i ograniczone możliwości ich rozpatrzenia w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 1463-1464)

6. W żadnej ze 160 spraw, w przypadku których informacja o przyznaniu bonu albo decyzja o odmowie jego przyznania została wydana po upływie 60 dni od daty złożenia wniosku, nie skierowano do strony zawiadomienia o niezakończonym w terminie. Było to niezgodne z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Przepis ten stanowi, że o każdym przypadku niezakończonym 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.

(akta kontroli str. 1480-1482)

Dyrektor wyjaśniła, że kierowanie zawiadomień do klientów o niezakończonym postępowaniu w terminie to kolejna dodatkowa czynność, która wydłuża postępowanie. Podała także, iż główną przyczyną niezastosowania art. 36 k.p.a. była duża liczba wniosków do obsługi w krótkim czasie, a w przypadku zapytań do instytucji, trudny do określenia termin załatwienia przez nią sprawy. Dyrektor podkreśliła, że terminy udzielenia informacji przez te instytucje często były bardzo długie i wymagały ponagleń.

(akta kontroli str. 1464)

NIK wskazuje, że niezawiadomieniem stron o niezakończonym postępowaniu w terminie, organ prowadzący postępowanie dopuszcza się tzw. bezczynności, znanej również jako "milczenie administracji". Bezczynność taka ma miejsce zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył⁴⁹.

7. W przypadku poddanych analizie kontrolnej 34 wniosków w postaci papierowej złożonych w Ośrodku przez wnioskodawców, którzy podali w nich, że ich gospodarstwo domowe składa się z więcej niż jednej osoby, w dokumentacji postępowania nie zamieszczono potwierdzenia dokonania weryfikacji liczby osób należących do tego gospodarstwa. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 14 k.p.a. sprawy powinny być prowadzone i załatwiane na piśmie w formie utrwalonej w postaci papierowej lub elektronicznej, niezamieszczenie w dokumentacji sprawy odpowiedniego śladu rewizyjnego⁵⁰ było działaniem niezgodnym z przywołanym wymogiem.

(akta kontroli, str. 272-285, 286-297, 306-319, 320-331, 341-351, 380-396, 424-435, 475-487, 498-507, 529-538, 539-554, 606-621, 631-646, 647-660, 661-677, 678-687, 686-703, 704-717, 730-742, 743-765, 961-976, 977-988, 1010-1020, 1021-1037, 1038-1054, 1067-1084, 1085-1100, 1101-1162)

Dyrektor wyjaśniła, że niedokumentowanie weryfikacji liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego wynikało głównie z braku obowiązku dokumentowania każdej czynności w postępowaniu oraz z utrwalonej praktyki. „Pracownicy działu notują różne czynności (np. rozmowę telefoniczną z klientem czy weryfikację osób w systemie), jednak tylko wtedy, gdy mają one wpływ na dane zawarte we wnioskach. Takie adnotacje podpisane przez pracownika ustalającego konkretne dane na temat wnioskodawcy i osób w składzie jego gospodarstwa pojawiały się na wnioskach, aby informowały o kierunku dalszych działań dotyczących rozpoznania wniosków.” Ponadto Dyrektor dodała, że wykorzystywany system komputerowy posiadał funkcję automatycznego sygnalizowania o ewentualnej obecności osoby wnioskującej o bon w innym gospodarstwie domowym niż to wskazane we wniosku. W ocenie Dyrektora, odnotowywanie sprawdzenia każdorazowego komunikatu systemu

⁴⁹ Por. wyrok. WSA w Krakowie z 11 lipca 2008 r., sygn.. II SAB/Kr 29/08, wyrok NSA z 10 maja 2002 r., sygn. I SAB 3/02.

⁵⁰ Np. w formie papierowej notatki służbowej lub adnotacji utrwalonej elektronicznie w programie komputerowym wykorzystywanym przy rozpatrywaniu sprawy.

wydaje się niecelowe, w szczególności gdy weryfikacja nie wiąże się z zakwestionowaniem podanego we wniosku składu gospodarstwa domowego.

(akta kontroli, str. 1430)

Podana w wyjaśnieniach argumentacja nie może stanowić uzasadnienia dla niezamieszczenia w dokumentacji sprawy pisemnego potwierdzenia dokonanej przez pracownika Ośrodka weryfikacji liczby osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy, z uwagi na jednoznaczną treść przepisu art. 14 k.p.a. Ponadto fakt zamieszczania przez pracowników Ośrodka w dokumentacjach spraw dotyczących bonu „śladów rewizyjnych” dotyczących innych treści wniosków⁵¹, potwierdza, że realizacja takiego obowiązku była możliwa i uzasadniona.

(akta kontroli, str. 243-765, 1430)

8. W przypadku wszystkich 516 wydanych decyzji o odmowie wypłaty bonu, Ośrodek nie zapewnił stronom możliwości czynnego udziału w prowadzeniu postępowania poprzez umożliwienie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co stanowiło naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.

(akta kontroli, str. 30, 31, 235, 236-237, 1431-1432)

W wyjaśnieniach Dyrektor podała, że główną przyczyną ww. nieprawidłowości była bardzo duża liczba wniosków, które należało rozpatrzyć w ciągu 60 dni od daty ich złożenia, a każda dodatkowa czynność, jak przygotowanie i wysłanie do wnioskodawcy zawiadomienia w celu umożliwienia mu zapoznania się z dokumentami sprawy, wydłużałaby postępowanie. Dyrektor podała też, co następuje: *niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. [...] nie miało wpływu na wynik postępowania, ponieważ dokumentami pozyskiwanymi przez organ były w zasadzie wyłącznie informacje o dochodzie osób w gospodarstwie domowym, czyli informacje znane wnioskodawcy. Utrwalona linia orzecznicza również wskazuje, że zaniechanie zawiadomienia strony o zgromadzeniu materiału dowodowego, czyli niespełnienie przez organ obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a., oceniać należy z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnej czynności, która przyczyniłaby się do odmiennego wyniku postępowania. Oznacza to, że zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. może odnieść skutek wówczas, gdy zarzucane uchybienie uniemożliwiło stronie dokonanie konkretnych czynności procesowych⁵². Potwierdzeniem naszego stanowiska jest brak odwołań od decyzji odmawiających przyznania bonu, co oznacza, że wnioskodawcy zgodzili się z rozstrzygnięciami organu, czyli nie mieli innych dowodów, które mogłyby zmienić wynik postępowania na korzystny dla wnioskodawcy.*

(akta kontroli, str. 236-237)

Wskazane argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia dla nieprzestrzegania przepisu art. 10 § 1 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 10 § 2 tej ustawy organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą

⁵¹ Np. nieposiadania dochodów przez członków gospodarstwa domowego.

⁵² Wyrok z 27 listopada 2024 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, sygn. akt IV SA/Po 793/24, wyrok z 19 listopada 2024 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt I OSK 1748/21, wyrok z 6 listopada 2024 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt II OSK 147/22.

niepowetowaną szkodę materialną. W przypadku wniosków, takie okoliczności w sposób oczywisty nie zachodziły.

9. W przypadku czterech spośród 60 poddanych analizie kontrolnej wniosków w postaci papierowej, które zostały rozpatrzone pozytywnie, nie wezwano pisemnie wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, pomimo niepodania przez nich wymaganych informacji o uzyskaniu lub nieuzyskaniu nieopodatkowanych dochodów w punkcie 5.2. części I wniosku⁵³, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 12 ustawy o bonie⁵⁴. Zgodnie z tym przepisem w takich przypadkach miał zastosowanie art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, stanowiący, iż w przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku podmiot realizujący świadczenia wzywa pisemnie osobę ubiegającą się o świadczenia do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania.

(akta kontroli, str. 459-462, 608-611, 719-722, 732-735)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w przypadku dużej liczby wniosków koniecznych do rozpatrzenia w stosunkowo krótkim czasie uzupełnianie braków we wnioskach odbywało się nie za pomocą pisemnych wezwań, a poprzez telefoniczne przekazanie prośby o skorygowanie lub uzupełnienie wniosku, co miało przyspieszać rozpoznanie sprawy. Działania takie były odnotowywane, ale nie w każdym przypadku. Dyrektor podała, że w przypadku trzech wniosków, które nie zawierały informacji o tym, czy wnioskodawcy uzyskali nieopodatkowany dochód, prawdopodobieństwo osiągnięcia tych dochodów było niewielkie, a w jednym przypadku pracownik uzyskał brakującą we wniosku informację telefonicznie, co odnotował na wniosku.

(akta kontroli, str. 219-220)

10. Rozliczenie dotacji przeznaczonej na realizację przez Gminę Piła w 2024 r. zadania polegającego na sfinansowaniu wypłat bonu oraz kosztów jego obsługi przekazane Wojewodzie przez Dyrektora w dniu 27 stycznia 2025 r. nie zostało podpisane przez Prezydenta, co było niezgodne z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy o bonie, zgodnie z którym rozliczenie to powinien przedstawić Wojewodzie Prezydent Piły.

(akta kontroli, str. 40-44)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w związku z przekazaniem do realizacji Ośrodkowi zadania dotyczącego wypłaty bonu i udzieleniem przez Prezydenta Piły upoważnień pracownikom realizującym ww. zadanie do prowadzenia postępowań w sprawie bonu przyjęła, że uprawnia to ją do wszelkiej komunikacji z Wojewodą Wielkopolskim. Dyrektor stwierdziła, że sprawozdanie to zostało przyjęte w takim kształcie bez zastrzeżeń oraz poinformowała, że podpisane przez Zastępcę Prezydenta Miasta Piły rozliczenie zostało przekazane Wojewodzie ponownie.

(akta kontroli, str. 174)

⁵³ 1) Osiągnięcie lub nieosiągnięcie w 2023 r. dochodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163). 2) osiągnięcie lub nieosiągnięcie w 2023 r. dochodów z gospodarstwa rolnego.

⁵⁴ W związku z art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323). Dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

Przedmiotowe rozliczenie podpisane przez Zastępcę Prezydenta Miasta Piły zostało przekazane Wojewodzie w dniu 14 lutego 2025 r., tj. w terminie 14 dni od daty 31 stycznia 2025 r. wyznaczonej w art. 6 ust. 2 ustawy o bonie.

(akta kontroli, str. 32-33)

V. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) zapewnienie realizowania wydatków Ośrodka w sposób zgodny z art. 44 ust. 1 pkt 3 UFP,
- 2) podjęcie działań w celu zweryfikowania zasadności przyznania siedmiu wnioskodawcom świadczenia w podwyższonej wysokości, w związku z ujawnionymi podczas kontroli okolicznościami wskazującymi, że świadczenia te mogły zostać przyznane niezasadnie,
- 3) zapewnienie zamieszczania w dokumentacji prowadzonych spraw śladu rewizyjnego potwierdzającego wykonanie przez pracowników MOPS wszystkich wymaganych czynności weryfikacyjnych,
- 4) zapewnienie stronom możliwości czynnego udziału w prowadzonych postępowaniach poprzez umożliwienie przed wydaniem decyzji administracyjnej wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.,
- 5) zapewnienie podejmowania czynności bez zbędnej zwłoki i terminowego załatwiania spraw,
- 6) zapewnienie informowania wnioskodawców o niezakończonym w sprawie w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 24 marca 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Maciej Sterczała
główny specjalista k.p.

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor:
Karolina Wirszyc-Sitkowska

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała
Karolina Wirszyc-Sitkowska
Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu
/podpisano elektronicznie/