

Białystok, 16 października 2019 r.

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI
w BIAŁYMSTOKU
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-III.431.4.12.2019.AJ

Pan

Tadeusz TRUSKOLASKI

Prezydent Miasta Białystok

ul. Słonimska 1

15-028 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.) oraz art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w dniach 21, 23, 27 i 29 sierpnia oraz 2 i 4 września 2019 roku pracownik Wydziału Nadzoru i Kontroli Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego:

Andrzej Jankowski, starszy inspektor wojewódzki - upoważnienie do przeprowadzenia kontroli Nr 61/2019 znak: NK-III.431.4.12.2019.AJ z dnia 6 sierpnia 2019 r. wydane z upoważnienia Wojewody Podlaskiego przez Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli przeprowadził kontrolę w Mieście Białystok, tj. w Urzędzie Miejskim w Białymstoku (ul. Słonimska 1, 15-028 Białystok), w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Białymstoku (15-440 Białystok, ul. Malmeda Icchoka 8 i 15-634 Białystok, ul. Klepacka 18) oraz w Dziennym Domu Pomocy Społecznej w Białymstoku (15-489 Białystok, ul. Nowogrodzka 5/1).

Przedmiot kontroli i okres objęty kontrolą:

Prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych i dofinansowanie zadań własnych gmin z zakresu pomocy społecznej i wspierania rodziny oraz wykonania dochodów budżetu państwa w 2018 roku.

Ze względu na bezprzedmiotowość nie kontrolowano następujących rozdziałów, w których Miastu Białystok nie udzielono dotacji z budżetu państwa:

- 85219 § 2010 Wypłacanie wynagrodzeń za sprawowanie opieki,
- 85228 § 2030 Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze,
- 85278 § 2010 Usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Pozytywnie oceniono wykorzystanie dotacji we wszystkich (poza jednym) rozdziałach objętych kontrolą oraz realizację dochodów budżetu państwa przy wykonywaniu zadań zleconych. W jednej decyzji (na 31 badanych) ustalono nieprawidłowy wskaźnik odpłatności za specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi. Na realizację rządowego programu dożywiania pobrano z dotacji (udzielonej w rozdziale 85230 § 2030 kwotę o 18.259,63 zł wyższą od należnej, co stanowiło 0,37 % udzielonej dotacji. Ponadto, dwie noty księgowe (z pięciu objętych kontrolą) dotyczące wydawania obiadów uczniom zostały wystawione przed upływem okresu dożywiania, którego dotyczyły, czyli przed pełnym zrealizowaniem usługi (co było niezgodne z § 3 porozumień zawartych przez szkoły z MOPR), a przed ich opłaceniem nie dokonano koniecznej weryfikacji w zakresie liczby wydanych posiłków i kwoty naliczonej do zapłaty.

W okresie objętym kontrolą wszystkie zadania dotyczące przedmiotu kontroli realizował Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku (zwany dalej „MOPR” lub „Ośrodkiem”), z wyjątkiem wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, który był realizowany również przez Dzienny Dom Pomocy Społecznej w Białymstoku.

W rozdziale 85203 § 2010 Wojewoda Podlaski przyznał Miastu Białystok dotację w kwocie 1.879.607 zł (plan) na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia dwóch ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, tj. Środowiskowego Domu Samopomocy „Pogodni” (prowadzonego przez Caritas Diecezji Białostockiej) i Środowiskowego Domu Samopomocy wchodzącego w 2018 roku w skład MOPR (położonego przy ulicy 11 Listopada 6). Do końca 2018 roku na utrzymanie obu ww. ośrodków wsparcia Miasto otrzymało 1.876.536 zł, z czego wykorzystano 1.876.020,20 zł. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 515,80 zł zwrócono do budżetu państwa 31 stycznia 2018 roku, tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dalsze ustalenia dotyczą wyłącznie ŚDS prowadzonego przez MOPR (zwanego dalej „Domem” lub „ŚDS”), który został wybrany do kontroli z powodu skarg, które wpłynęły do Wojewody na jego działalność.

Na utrzymanie powyższego Domu Miasto Białystok otrzymało całą zaplanowaną dotację w kwocie 1.007.738 zł, z czego wydano 1.007.222,20 zł (pozostałą dotację w kwocie 515,80 zł zwrócono na rachunek Urzędu Miasta Białystok 31 grudnia 2018 roku).

Zgodnie z art. 51c ust. 2 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 z późn. zm.) kwota przekazanej i wykorzystanej w 2018 roku dotacji była niższa od dotacji należnej będącej sumą iloczynów liczby podopiecznych dotowanych w poszczególnych miesiącach i miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika skierowanego na pobyt dzienny (1.458,20 zł do końca września i 1.612,30 zł od 1 października) powiększoną o dodatkowe 380 zł miesięcznie na każdą osobę ze spektrum autyzmu lub z niepełnosprawnością sprzężoną, których było 18 (ww. stawki ustalił Wojewoda Podlaski na podstawie art. 51c ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

W Domu prowadzono, stosownie do § 24 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. Nr 238, poz. 1586 z późn. zm.), ewidencję obecności uczestników, z której wynika kto i kiedy był obecny (uczestnicy potwierdzali swoją obecność własnoręcznym podpisem). Na podstawie list obecności uczestników ustalono, że w styczniu z usług ŚDS korzystało 51 osób uprawnionych do otrzymania dotacji, w maju 53, a w pozostałych miesiącach po 52 (statutowa liczba miejsc to 52).

Skontrowano akta 10 wybranych losowo podopiecznych korzystających w maju z usług Domu i stwierdzono, że okresy finansowania ich pobytu były zgodne z okresami podanymi w decyzjach (we wszystkich przypadkach był to pełny rok kalendarzowy).

Prawidłowość wykorzystania dotacji sprawdzono na podstawie 5 dowodów księgowych (lista płac, nota księgowa i 3 faktury) opłaconych w maju. Stwierdzono, że wszystkie przeanalizowane wydatki zostały prawidłowo zaklasyfikowane i dotyczyły bieżących kosztów prowadzenia Domu (były celowe i zasadne). Ponadto ustalono, że objęte kontrolą dowody księgowe sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione. Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przekazana na bieżące funkcjonowanie objętego kontrolą ŚDS została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości (nie przekroczono ani należnej, ani planowanej kwoty dotacji).

(akta kontroli str. 16, 26-28, 29-51, 175, 180, 190-191)

W 2018 roku Miasto Białystok otrzymało w rozdziale 85215 § 2010 dotację w zaplanowanej wysokości 319.000 zł, z czego wykorzystano 318.583,06 zł. Wypłacono 22.177 zryczałtowanych dodatków energetycznych dla 2.684 gospodarstw domowych.

Kontrolą objęto 10 osób, które otrzymały to świadczenie w maju. Prawo do dodatku przyznano im decyzjami administracyjnymi określającymi okres zasiłkowy, kwotę świadczenia i termin wypłaty. Stwierdzono, że termin wypłaty określono zgodnie z art. 5e ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.). Ustalono też, że dodatki wypłacono w przyznanych kwotach i z zachowaniem terminu wskazanego w decyzjach, jednak jednemu z wrażliwych odbiorców energii elektrycznej dodatek za kwiecień (przyznany decyzją z 13 kwietnia zawierającą klauzulę natychmiastowej wykonalności, tak jak inne decyzje) wypłacono dopiero 9 maja. Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych wyjaśniła, że „*Przedmiotową decyzję wydano... po 10 dniu miesiąca, tj. po zrealizowaniu wypłat dodatków energetycznych w miesiącu kwietniu 2018 r. Dlatego... dodatek energetyczny za kwiecień wypłacono 10 maja. Decyzje w sprawie dodatku energetycznego wydawane są każdego dnia również po 10 dniu miesiąca, w którym wypłacane są dodatki i w takim przypadku wypłaty realizowane są do 10 dnia następnego miesiąca, jak to miało miejsce w sytuacji Pani... Dodać należy, iż znaczne koszty ponoszone na realizację zadania przy niewielkiej wysokości dodatku energetycznego powodują, iż wypłaty należnych dodatków realizowane są raz w miesiącu w ustawowym terminie do 10 dnia każdego miesiąca. Należy podkreślić, że od wejścia w życie ustawy*

Prawo energetyczne nie było jakichkolwiek roszczeń świadczeniobiorców dotyczących sposobu realizowania przez MOPR wypłat dodatku energetycznego, ani żądania przez wnioskodawców wypłaty odsetek za wypłacanie dodatków za dany miesiąc kolejnego miesiąca". Uzupełniając powyższe wyjaśnienia Główna księgowa MOPR stwierdziła: „po wydaniu decyzji sporządza się listy wypłat, przekazuje następnie do akceptacji, zamawia pieniądze w UM i dopiero można przystąpić do realizacji przelewu”.

W 2018 roku na wypłatę dodatków energetycznych pobrano z dotacji 312.336,34 zł, a na obsługę zadania – 6.246,72 zł, czyli 2% kwoty dodatków wypłaconych przez Miasto (zgodnie z art. 5f ust. 3 ustawy Prawo energetyczne). Objęta kontrolą lista wypłat (z maja) była zatwierdzona przez osoby uprawnione oraz sprawdzona pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Prawdłowo zaklasyfikowano zrealizowane wydatki. Zwrotu niewykorzystanej dotacji w wysokości 416,94 zł dokonano 14 stycznia 2019 roku, czyli przed upływem terminu wskazanego w art. 5g ust. 4 ustawy Prawo energetyczne. Dotacja celowa na wypłatę zryczałtowanych dodatków energetycznych i ich obsługę była wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 17, 25, 27, 52-55, 175, 180, 192)

W 2018 roku w rozdziale 85219 § 2030 Miasto Białystok otrzymało całą zaplanowaną dotację w wysokości 3.322.000 zł (w tym 380.000 zł przyznane decyzją Wojewody Podlaskiego na wypłatę dodatku do wynagrodzenia pracowników socjalnych), którą wykorzystano w całości. Na utrzymanie Ośrodka wydano łącznie 18.957.791,14 zł, w tym 3.322.000 zł dotacji i 15.635.791,14 zł środków własnych. Dotacja stanowiła 17,52 % wszystkich kosztów utrzymania MOPR, nie przekroczyła więc progu 80 % określonego w art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W 2018 roku dodatek do wynagrodzenia otrzymywało 149 pracowników socjalnych, z tego jeden w kwocie 187,50 zł (zatrudniony na $\frac{3}{4}$ etatu), a pozostali – w pełnej wysokości 250 zł (zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy). Z wykazu sporządzonego przez Główną księgową MOPR wynika, że w 2018 roku wypłacono dodatki na łączną kwotę 393.101,77 zł wykorzystując przy tym całą otrzymaną na ten cel dotację w wysokości 380.000 zł. Kontrolą objęto dziesięciu pracowników socjalnych wybranych losowo w powyższego wykazu. Na podstawie przedłożonych dokumentów ustalono, że pracownikom tym dodatek do wynagrodzenia przyznano w pełnej wysokości, zgodnie z art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, ponieważ byli zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, natomiast do podstawowych obowiązków każdego z nich należało świadczenie pracy socjalnej w środowisku, w tym przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych poza siedzibą MOPR. Wykorzystanie dotacji przyznanej na wypłatę dodatku do wynagrodzenia sprawdzono na podstawie wszystkich miesięcznych list płac obejmujących dziesięciu wybranych losowo pracowników socjalnych. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Ustalono, że badane listy płac sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione

osoby. Poniesione wydatki zostały zaklasyfikowane prawidłowo (do § 4010). Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przyznana na wypłatę dodatku została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, nie przekroczono też, ani zaplanowanej, ani należnej kwoty dotacji.

(akta kontroli str. 18, 56-61, 192-193)

Na finansowanie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi (rozdział 85228 § 2010) Miasta Białystok otrzymało dotację w zaplanowanej kwocie 102.560 zł, z czego wykorzystano 100.523,71 zł.

W 2018 roku specjalistycznymi usługami opiekuńczymi objęto 10 osób, z tego 8 ponosiło odpłatność ustaloną przez MOPR stosownie do dochodu przypadającego na osobę w rodzinie. Skontrolowano akta wszystkich podopiecznych i stwierdzono, że prawo do tych świadczeń przyznano decyzjami określającymi zakres, okres i miejsce świadczenia usług, liczby godzin usług i wysokość odpłatności w poszczególnych miesiącach, procentowy wskaźnik odpłatności wynikający (poza jednym przypadkiem) z tabeli zamieszczonej w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.) oraz sposób i termin uiszczania opłat. W decyzji z 1 października 2018 roku (Nr 8.35441.2018) zapisany i zastosowany przy naliczaniu opłat procentowy wskaźnik odpłatności, wynoszący 3 % ceny usług, nie wynikał z tabeli zawartej w § 4 ust. 3 rozporządzenia, ponieważ dochód wykazany przez adresata decyzji (osobę samotnie gospodarującą) stanowił 130,7 % kryterium dochodowego i odpowiadał (według tabeli) wskaźnikowi odpłatności wynoszącemu 1,5 % ceny jednej godziny usług. Kierownik zespołu pracowników socjalnych wyjaśniła, że *„Ustalając odpłatność omyłkowo posiłkowano się zasadami ponoszenia odpłatności określone w uchwale Nr XXXV/441/08 Rady Miasta Białystok z 15 grudnia 2008 r. Zgodnie z tymi zasadami dochód adresatki decyzji kwalifikował do odpłatności na poziomie 3 %. Przepisy w/w uchwały zostały zastosowane omyłkowo”*. Wskutek powyższej nieprawidłowości uiszczona przez świadczeniobiorcę opłata za usługi wykonane w 2018 roku była o 37,80 zł wyższa od należnej (wynikającej z § 4 ust. 5 rozporządzenia), doszło więc do zawyżenia dochodu skarbu państwa o 35,91 zł (95 % nadpłaty).

Cena jednej godziny usług opiekuńczych świadczonych na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi, wynosząca 20 zł, wynikała z umów zawartych z PCK i PKPS, którym zlecono realizację zadania.

W 2018 roku były przypadki zwolnienia podopiecznych (na ich wniosek, na podstawie § 6 rozporządzenia) z ponoszenia odpłatności za wykonane usługi – dwie osoby zwolniono całkowicie, a trzy częściowo. Wszystkie przypadki zwolnienia były szczególnie uzasadnione i dotyczyły określonego czasu obowiązywania decyzji. Opłaty uiszczone przez podopiecznych za usługi udzielone w maju stanowiły (zgodnie z § 4 ust. 5 rozporządzenia) iloczyn ceny za 1 godzinę usług, liczby godzin usług zrealizowanych w tym miesiącu (udokumentowanych kartami pracy opiekunek PCK i PKPS potwierdzonymi przez podopiecznych i przedstawicieli zleceniobiorców) oraz zapisanego w decyzji procentowego wskaźnika odpłatności.

Ewidencja księgowa wskazuje, że w 2018 roku Miasto Białystok ze środków dotacji przekazanej przez Wojewodę Podlaskiego zrefinansowało udokumentowane wydatki poniesione przez PCK i PKPS na realizację analizowanego zadania (wynoszące 100.523,71 zł zakwalifikowane do § 2820). Z końcowych sprawozdań złożonych przez ww. stowarzyszenia (zawierających zestawienie wszystkich dokonanych wydatków, opis wykonania zadania publicznego i rozliczenie otrzymanych środków finansowych) wynika, że w 2018 roku wykonano łącznie 5.028 godzin specjalistycznych usług opiekuńczych na rzecz 10 osób z zaburzeniami psychicznymi, co oznacza, że dotacja należąca wynosiła 100.560 zł. Dotacja wykorzystana (100.523,71 zł) nie przekroczyła tej kwoty.

W ramach niniejszej kontroli nie sprawdzono prawidłowości wykorzystania dotacji przez ww. stowarzyszenia (celowości wydatków dokonanych ze środków budżetu państwa na świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi), ponieważ ani MOPR ani Urząd Miejski nie posiadały dokumentów źródłowych (rachunków, faktur itp.). Dokumenty te są przechowywane w tych jednostkach, a ich pełny wykaz znajduje się w rocznych sprawozdaniach z realizacji umów zlecających wykonanie przedmiotowego zadania publicznego. Umowy te zobowiązywały PCK i PKPS do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej niniejszego zadania, natomiast Urząd Miejski w Białymstoku prowadził jedynie ewidencję kwot dotacji przekazywanych stowarzyszeniom i zwrotów środków niewykorzystanych. W związku z powyższym wykorzystanie dotacji skontrolowano na przykładzie wydatków poniesionych przez UM w maju 2018 roku – zbadano 2 przelewy bankowe (każdy na kwotę 4.180 zł) z 17 maja, 2 pisma Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych z 15 maja 2018 roku zawierające prośbę o przekazanie 4.180 zł na rachunek każdego z obu stowarzyszeń realizujących na zlecenie zadanie publiczne oraz 2 wyciągi bankowe potwierdzające poniesienie wydatków. Stwierdzono, że analizowane dokumenty były zgodne z umowami zawartymi ze zleceńobiorcami, zarówno jeśli chodzi o kwoty jak i terminy przekazania środków. Pisma polecające przekazanie środków sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione (co udokumentowano na odwrocie tych pism). Dokonane wydatki były celowe i prawidłowo zaklasyfikowane. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 2.036,29 zł zwrócono do budżetu państwa 31 stycznia 2018 roku, tj. w obowiązującym terminie. Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przekazana na realizację omawianego zadania została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości (nie przekroczono ani zaplanowanej, ani należnej kwoty dotacji).

(akta kontroli str. 19, 26-28, 62-81, 176, 180, 194)

Celem dofinansowania wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” Wojewoda Podlaski dnia 26 marca 2018 roku zawarł z Miastem Białystok umowę dotacji Nr 6/2018, w której (po zmianach wprowadzonych aneksami z 11 lipca, 1 września i 10 grudnia 2018 roku) wysokość przyznanej dotacji określono na 4.990.000 zł, a wysokość środków własnych Miasta na co najmniej 1.520.000 zł.

Do 31 grudnia uruchomiono całą przyznaną dotację (4.990.000 zł), z czego wykorzystano 4.960.821,12 zł, natomiast ze środków własnych wydano 1.487.400 zł, dzięki czemu procentowe udziały wydatków dokonanych z dotacji (76,93 %) i środków własnych (23,07 %) były niezgodne z zawartą umową, ponieważ przewidziano w niej zaangażowanie stron w proporcji maksimum 76,65 % : minimum 23,35 %. Skutkiem tej nieprawidłowości jest pobranie dotacji w nadmiernej wysokości i niewłaściwe jej rozliczenie. Ustalono, że kwota bezpodstawnie pobranej i wydatkowanej dotacji wynosi 18.259,63 zł, ponieważ:

- wydatki poniesione z dotacji i środków własnych Miasta na realizację programu dożywiania (zaklasyfikowane do § 3110 w rozdziale 85230) wyniosły w 2018 roku łącznie 6.448.221,12 zł,
- § 3 ust. 2 umowy zawartej z Wojewodą (w brzmieniu ustalonym aneksem Nr 3/2018) przewiduje, że udział środków własnych Miasta wyniesie co najmniej 23,35 % całkowitego kosztu programu dożywiania, a dotacja stanowić może maksymalnie 76,65 % tych kosztów, czyli 4.942.561,49 zł,
- różnica pomiędzy dotacją należną (4.942.561,49 zł), a pobraną i wykorzystaną (4.960.821,12 zł) wynosi 18.259,63 zł; jest to kwota pobrana nienależnie (w nadmiernej wysokości) i podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Główna księgowa MOPR w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła, że zadanie w zakresie dożywiania realizowały dwie jednostki (MOPR i Dzienny Dom Pomocy Społecznej w Białymstoku), potwierdziła powyższą nieprawidłowość i oświadczyła, że różnica (wynosząca 18.259,63 zł) między dotacją wykorzystaną a maksymalną kwotą możliwą do wykorzystania „zostanie zwrócona do PUW... do 4 września 2019 roku.”

Stosownie do § 4 ust. 2 umowy prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków na realizację zadania dokonanych z dotacji i środków własnych. Z ewidencji tej wynika, że w 2018 roku całkowity koszt realizacji programu dożywiania wyniósł 6.448.221,12 zł. Za 988.850,53 zł (15,34 % środków wydanych w ramach programu) udzielono wsparcia w formie posiłków (z czego skorzystało 1.951 osób, w tym 285 dzieci bez przeprowadzenia wywiadu i wydania decyzji), 5.459.370,59 zł wydano na pomoc finansową przeznaczoną na zakup posiłku lub żywności (wyplacono 14.534 świadczenia pieniężne 4.633 osobom dla 8.703 członków ich rodzin), nie przyznano natomiast pomocy rzeczowej w postaci produktów żywnościowych.

Realizację wydatków poniesionych na wydawanie posiłków sprawdzono na podstawie pięciu dowodów księgowych (not księgowych) opłaconych w maju. Stwierdzono, że dwie noty zostały wystawione 28 i 29 maja, tj. przed zakończeniem okresu dożywiania, którego dotyczyły (trwającego do 30 maja), czyli przed pełnym zrealizowaniem usługi (wydaniem obiadów uczniom). Jedną z tych not opłacono 30 maja, a drugą 29 maja, a więc przed zakończeniem okresu dożywiania, co uniemożliwiło prawidłową (czyli wcześniejszą) weryfikację drugiej noty w zakresie liczby wydanych posiłków i kwoty naliczonej do zapłaty, co mogło naruszyć art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, gdyż w chwili dokonywania przelewu brakowało pewności, że dotację wykorzystano we właściwej wysokości (że zapłacono za faktycznie wydane obiady). Kierownik Działu Świadczeń

społecznych wyjaśniła, że „Z każdą z placówek oświatowych zawarte zostały porozumienia w sprawie dożywiania, w których... ustalony został tryb i termin wystawiania noty księgowej za wydane posiłki, jak również treść załączników do not stanowiących rozliczenie wydanych posiłków... Za wystawianie not odpowiedzialne są placówki oświatowe, które w czasie wystawiania not miały już wiedzę na temat ilości posiłków do końca miesiąca, w związku z czym odsyłanie not na dzień przed końcem miesiąca byłoby niecelowe”.

Uzupełniając powyższe Główna księgowa MOPR wyjaśniła: „Szkoła nie posiada własnych środków na zakup żywności. Zakupu dokonuje się z pieniędzy rodziców i Ośrodka. Z przepisów obowiązujących w szkołach wynika, iż niekorzystanie przez dziecko z obiadu należy zgłosić na 1 lub 2 dni wcześniej (określa to dyrektor szkoły zarządzeniem), w przeciwnym przypadku zakupy na przygotowanie obiadów muszą być dokonane, a obiady przygotowane. Występują przypadki że dziecko zachoruje i jest nieobecne, a mama przychodzi po obiad dla chorego dziecka. Istnieje jeszcze możliwość dokonania odpisu przez szkołę w następnym miesiącu”.

Powyższa nieprawidłowość mogła mieć negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa, ponieważ kontrolującemu nie przedłożono dokumentów potwierdzających pozytywną weryfikację dwóch opisanych wyżej not księgowych. Nadmienić warto, że przepis art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „Wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona”. Zapisy zawarte w porozumieniach uwzględniają powyższy przepis, ponieważ brzmią następująco:

„§ 3. 1. Szkoła zobowiązuje się do przedłożenia MOPR imiennego miesięcznego rozliczenia posiłków wydanych uczniom... oraz wystawienia noty księgowej obciążeniowej obejmującej miesięczny koszt wydanych posiłków w terminie do 10 każdego miesiąca za poprzedni miesiąc.

2. Miesięczny koszt wydanych posiłków będzie stanowił iloczyn faktycznie wydanych posiłków oraz ceny jednostkowej za jeden posiłek...

3. MOPR zobowiązuje się do opłacenia prawidłowo wystawionej noty księgowej za faktycznie wydane posiłki w ciągu 14 dni od daty jej otrzymania...”.

W myśl zawartych porozumień nie ma obowiązku opłacania nieprawidłowych not.

Podczas kontroli zbadano akta sześciu uczniów wybranych losowo z list osób korzystających z posiłków i stwierdzono, że wsparcie w formie jednego posiłku dziennie przyznano im stosownymi decyzjami administracyjnymi. Prawdliwość wypłacania świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności sprawdzono na podstawie dwóch list wypłat sporządzonych i zrealizowanych w maju oraz czterech osób ujętych na tych listach. Stwierdzono, że osobom tym pomoc przyznano decyzjami określającymi rodzaj świadczenia, jego wysokość oraz termin i sposób realizacji, a przyznane kwoty wypłacono zgodnie z postanowieniami zapisanymi w decyzjach.

Podczas kontroli ustalono też, że 7 analizowanych osób, którym udzielono wsparcia w zakresie dożywiania, spełniało kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, dochód na członka rodziny jednej osoby (ucznia korzystającego z posiłków) mieścił się

w przedziale powyżej 100 % do 150 % tego kryterium, natomiast dochody na członków rodzin pozostałych dwóch uczniów przekraczały 150 % tego kryterium. W związku z powyższym dokonano dodatkowych badań, w wyniku których ustalono, że wydatki poniesione w maju na dożywianie tych uczniów nie zostały sfinansowane z rządowego programu – pokryto je ze środków własnych Miasta Białystok i zaklasyfikowano do rozdziału 85214 § 3110.

Celem umożliwienia przyznania bezpłatnej pomocy w ramach programu dożywiania osobom przekraczającym kryterium dochodowe o nie więcej niż 50 % oraz dzieciom bez przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i wydania decyzji podjęto następujące uchwały:

- uchwała Nr LIV/630/14 Rady Miasta Białystok z dnia 20 stycznia 2014 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności przyznawanego w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. Urz. Woj. Podl. z 31 stycznia 2014 r. poz. 434),
- uchwała Nr LVIII/647/14 Rady Miasta Białystok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej (Dz. Urz. Woj. Podl. z 16 kwietnia 2014 r. poz. 1622),
- uchwała Nr LVIII/648/14 Rady Miasta Białystok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc Miasta Białegostoku w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (Dz. Urz. Woj. Podl. z 16 kwietnia 2014 r. poz. 1623).

Objęte kontrolą dowody księgowe (noty księgowe i listy wypłat świadczeń pieniężnych) sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione. Prawidłowo zaklasyfikowano wydatki poniesione na realizację programu dożywiania. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 29.178,88 zł zwrócono do budżetu państwa 14 stycznia 2019 roku, tj. przed upływem terminu wskazanego w § 4 ust. 5 umowy zawartej z Wojewodą. Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przekazana na realizację omawianego zadania została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, jednak pobrano z niej i wykorzystano kwotę o 18.259,63 zł wyższą od należnej. Ostatniego dnia kontroli (4 września) Miasto Białystok przełało powyższą kwotę na rachunek PUW, co potwierdził Wydział Finansów i Budżetu PUW.

(akta kontroli str. 20, 25, 27, 82-109, 194)

W rozdziale 85231 § 2010 na pomoc dla cudzoziemców, realizowaną jako zadanie zlecone (na podstawie art. 5 pkt 2b, art. 18 ust. 1 pkt 8 i art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej), Wojewoda Podlaski przekazał Miastu Białystok dotację w zaplanowanej kwocie 270.000 zł, którą wykorzystano w całości. Wypłacono 172 zasiłki celowe 39 cudzoziemcom posiadającym zgodę na pobyt w Polsce ze względów humanitarnych (na częściowe pokrycie bieżących kosztów utrzymania), nie stosowano natomiast innych form pomocy przewidzianych w art. 18 ust. 1 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej („udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania”).

Kontrolą objęto 10 losowo wybranych osób, które otrzymały zasiłek celowy w maju 2018 roku. Stwierdzono, że w każdym przypadku świadczenie pieniężne przyznano decyzją administracyjną zawierającą m.in. kwotę świadczenia, sposób i termin wypłaty oraz cel udzielonej pomocy. Wypłat zasiłków dokonano w kwotach i terminach wynikających z wydanych decyzji.

Listy wypłat objęte kontrolą (3) sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez osoby uprawnione. Dokonane wydatki zaklasyfikowano prawidłowo. Otrzymałą dotację wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości (nie przekroczono zaplanowanej kwoty).

(akta kontroli str. 21, 110-113, 176, 180, 194)

Z dotacji przyznanej w rozdziale 85501 § 2060 wypłacono 309.812 wychowawczych świadczeń na kwotę 154.307.697,94 zł oraz pokryto koszty obsługi zadania w wysokości 2.337.659,37 zł (dotacja planowana i otrzymana to 156.680.853 zł, a wykorzystana - 156.645.357,31 zł).

Kontrolą objęto 10 losowo wybranych osób otrzymujących świadczenie w maju 2018 roku. Na podstawie badanych akt stwierdzono, że w każdym przypadku pomoc przyznano decyzją zawierającą m.in. okres zasiłkowy, termin wypłaty i kwotę świadczenia. Wypłat świadczeń dokonano w kwotach wskazanych w decyzjach i z zachowaniem określonego w nich terminu.

Sfinansowane z dotacji koszty obsługi analizowanego zadania wyniosły w 2018 roku 2.337.659,37 zł, nie przekroczyły więc kwoty wynikającej z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 z późn. zm.). Objęta kontrolą lista wypłat świadczenia wychowawczego (z maja) sprawdzona była pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzona do wypłaty przez uprawnione osoby. Prawidłowo zaklasyfikowano skontrolowane wydatki. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 35.495,69 zł zwrócono do budżetu państwa 31 stycznia 2019 roku, ostatniego dnia terminu określonego w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przekazana w rozdziale 85501 została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 22, 26-28, 114-117, 176, 180-181, 195-196)

W rozdziale 85502 § 2010 Miasto otrzymało dotację w kwocie 78.082.453,56 zł (plan 78.082.455 zł), z czego wykorzystano 77.214.457,82 zł. Wypłacono następujące świadczenia:

- zasiłki rodzinne z dodatkami	kwota	24.990.105,18 zł
- zasiłki pielęgnacyjne	kwota	10.582.055,86 zł
- świadczenia pielęgnacyjne	kwota	14.818.578,49 zł
- specjalne zasiłki opiekuńcze	kwota	1.545.523,11 zł
- jednorazowe zapomogi z tyt. urodzenia dziecka	kwota	2.631.000,00 zł
- świadczenia rodzicielskie	kwota	7.727.384,27 zł
- świadczenia z funduszu alimentacyjnego	kwota	8.675.064,42 zł

- zasiłki dla opiekunów	kwota	756.033,40 zł
- jednorazowe świadczenie w wysokości 4.000 zł	kwota	184.000,00 zł
- składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłacone za osoby pobierające specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne i zasiłek dla opiekuna	kwota	3.181.226,34 zł

Ponadto, w rozdziale 85502 na koszty obsługi zadania (w tym na wypłatę świadczenia rodzicielskiego) wydatkowano z dotacji 2.123.486,75 zł, a ze środków własnych – 2.671.167,36 zł. Prawidłowość wypłacania powyższych świadczeń zbadano na przykładzie akt 10 losowo dobranych osób - siedmiu pobierających świadczenia rodzinne oraz, po jednej, otrzymujących zasiłek dla opiekuna, świadczenie rodzicielskie i świadczenie z funduszu alimentacyjnego. Ustalono, że wszystkie świadczenia przyznano decyzjami administracyjnymi zawierającymi m.in. okres zasiłkowy, kwotę pomocy i termin wypłaty. Na podstawie 4 list wypłat świadczeń zrealizowanych w maju stwierdzono, że wszystkie kwoty wypłacone osobom objętym kontrolą wynikały z decyzji przyznających pomoc (w jednym przypadku wypłacono świadczenie za 2 miesiące w związku ze wznowieniem wstrzymanego wcześniej wypłacania), a wypłat dokonano z zachowaniem terminów określonych w decyzjach i we wskazany tam sposób. Na pokrycie kosztów obsługi zadania wydano z dotacji łącznie 2.123.486,75 zł. Koszt obsługi świadczenia rodzicielskiego (sprawdzony na podstawie maja) wyniósł 22.470 zł, nie przekroczył więc należnej kwoty wynikającej z art. 33 ust. 2a pkt 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1952 z późn. zm.). Koszty obsługi pozostałych świadczeń (rodzinnych, alimentacyjnych i dla opiekunów oraz ubezpieczeń społecznych) wyniosły 2.101.016,75 zł, nie przekroczyły więc maksymalnej kwoty wynikającej z przepisów (art. 33 ust. 2a pkt 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 31 ust. 3 ustawy z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów - Dz. U. z 2017 r. poz. 489 z późn. zm., art. 10 ust. 1 ustawy z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów - Dz. U. z 2017 r. poz. 2092 z późn. zm.).

Objęte kontrolą listy wypłat świadczeń sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Prawidłowo zaklasyfikowano skontrolowane wydatki poniesione w rozdziale 85502. Niewykorzystaną dotację w kwocie 867.995,74 zł zwrócono 31 stycznia 2019 roku, tj. w obowiązującym terminie. Powyższe ustalenia uzasadniają wniosek, że środki z dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 23, 26-28, 118-130, 176, 181, 196-197)

Z dotacji udzielonej w rozdziale 85504 § 2010 wypłacono (po uwzględnieniu zwrotów) 29.857 świadczeń dobry start (w tym 29.844 świadczeń po 300 zł i 14 świadczeń z tytułu opieki naprzemiennej po 150 zł) na kwotę 8.955.000 zł oraz pokryto koszty obsługi zadania w wysokości 301.999,15 zł. Na ten cel Miasto otrzymało całą planowaną (przed zmniejszeniem) dotację w kwocie 9.916.000 zł, z czego wykorzystano 9.256.999,15 zł. Kontrolą objęto 10 losowo wybranych osób, które otrzymały świadczenie w sierpniu 2018 roku (był to drugi miesiąc wypłacania wsparcia dla

rodzin z dziećmi w ponoszeniu wydatków związanych z rozpoczęciem roku szkolnego, a wybrano go do kontroli z uwagi na najwyższą miesięczną kwotę wypłaconej pomocy). Na podstawie badanych akt stwierdzono, że w każdym przypadku prawo do świadczenia dobry start przyznano na wniosek złożony przez osobę zamieszkałą na terenie Miasta Białystok, zgodnie z § 10 ust. 2 i § 13 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” (Dz. U. poz. 1061). Wpłaty świadczeń dokonano w przyznanych kwotach (w informacjach przekazanych wnioskodawcom nie wskazano terminu wypłaty).

Wnioski analizowanych osób wpływały od 11 do 25 lipca, zaś wypłaty przysługujących świadczeń dokonano przelewami z 8 sierpnia, czyli z zachowaniem terminu wynikającego z § 29 ww. rozporządzenia. Sfinansowane z dotacji koszty obsługi analizowanego zadania wyniosły w 2018 roku 301.999,15 zł, nie przekroczyły więc limitu określonego w § 33 ust. 4 rozporządzenia, czyli 10 zł za jedno dziecko lub jedną osobę uczącą się, na które ustalano prawo do świadczenia (z naliczenia dotacji należnej na ww. cel, przedstawionego przez Kierownik Działu Świadczeń Rodzinnych, wynika, że ubiegano się o świadczenie dobry start dla 30.200 dzieci).

Kwotę 251.564 zł, czyli 83,30 % dotacji przeznaczonej na koszty obsługi, wydano na wynagrodzenia dla 21 osób zatrudnionych na umowę zlecenie (104.965 zł zaklasyfikowane do § 4170) i na dodatki specjalne wypłacone pięćdziesięciu pracownikom MOPR realizującym program „Dobry start” (105.423 zł zaklasyfikowane do § 4010) oraz składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy (41.176 zł w §§ 4110 i 4120). Stwierdzono to na podstawie ewidencji księgowej, trzech list wypłat wynagrodzeń zleceniobiorcom (z sierpnia, września i października) i czterech list wypłat dodatków specjalnych (z lipca, sierpnia, września i października) oraz umów zleceń i pism przyznających pracownikom MOPR dodatki specjalne z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych. Kontrolą objęto pięciu zleceniobiorców wybranych losowo i pięciu pracowników MOPR, którym wypłacono dodatki specjalne.

Analizowane dokumenty księgowe (lista wypłat świadczenia dobry start, 3 listy wypłat wynagrodzeń zleceniobiorców i 4 listy wypłat dodatków specjalnych) sprawdzone były pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzona do wypłaty przez uprawnione osoby. Prawidłowo zaklasyfikowano skontrolowane wydatki poniesione w rozdziale 85504. Niewykorzystaną część dotacji w kwocie 659.000,85 zł zwrócono do budżetu państwa w dwóch transzach - 616.000 zł dnia 22 października 2018 roku (po czym zmniejszono plan do 9.300.000 zł), a 43.000,85 zł dnia 31 stycznia 2019 roku, czyli w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Powyższe ustalenia wskazują, że dotacja przekazana na wypłacanie świadczenia dobry start i koszty obsługi zadania została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w prawidłowej wysokości.

(akta kontroli str. 24, 26-28, 131-136, 176, 181, 197-198)

Realizację dochodów budżetu państwa związanych z wykonywaniem zadań zleconych w działach 852 i 855 sprawdzono na podstawie ewidencji księgowej Urzędu Miasta Białystok (UM)

obejmującej okres od 21 kwietnia do 31 maja 2018 roku. Ustalono, że dochody budżetu państwa, które do 10 i 20 maja wpłynęły na rachunek UM (w rozdziałach 85203, 85228 i 85502), zostały odprowadzone do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z zachowaniem terminów określonych w art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dochody te przekazano w prawidłowych kwotach wynikających z przepisów - wpływy uzyskane od dłużników alimentacyjnych oraz z tytułu opłat za pobyt w ŚDS i specjalistyczne usługi opiekuńcze pomniejszono jedynie o dochody przysługujące kontrolowanemu Miastu.

Ponadto stwierdzono, że wpływy z tytułu zwrotu świadczeń nienależnie pobranych w latach ubiegłych (uzyskane w rozdziałach 85215, 85230, 85501 i 85502) zostały w całości przekazane do budżetu państwa (należności główne i odsetki).

(akta kontroli str. 137-174, 199-210)

Mając na uwadze powyższe oceny i ustalenia wnoszę o:

- 1) zmianę decyzji z 1 października 2018 roku (Nr 8.35441.2018) przyznającej specjalistyczne usługi opiekuńcze osobie z zaburzeniami psychicznymi celem zastosowania prawidłowego wskaźnika odpłatności (tj. 1,5 % ceny jednej godziny specjalistycznej usługi);
- 2) opłacanie rachunków (faktur, not księgowych) za dożywianie po zrealizowaniu usługi (po zakończeniu okresu rozliczeniowego) i prawidłowym zweryfikowaniu tych dokumentów, celem dokonywania płatności wyłącznie za faktycznie wydane posiłki, zgodnie z art. 168 ust. 4 ustawy o finansach publicznych;

Ponieważ dnia 4 września 2019 roku zwrócono na rachunek budżetu państwa pobraną w nadmiernej wysokości kwotę dotacji otrzymanej w rozdziale 85230 § 2130 na realizację rządowego programu dożywiania (18.259,63 zł), odstąpiono od wydania zalecenia w tym zakresie.

Jednocześnie proszę poinformować Wojewodę Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania zaleceń lub wykorzystania wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

