



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.012.02.2021

Kazimierz Mądzik
Świętokrzyski Kurator Oświaty
Kuratorium Oświaty w Kielcach
25-516 Kielce, al. IX Wieków Kielc 3

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/005 Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kuratorium Oświaty w Kielcach (dalej: Kuratorium), al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Mądzik, Świętokrzyski Kurator Oświaty (dalej: Kurator) od 7 marca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania kuratora oświaty związane z realizacją zadań w ramach modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 ¹ , na podstawie porozumienia z dnia 28 marca 2019 r. zawartego z Wojewodą Świętokrzyskim ² dotyczącego Programu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia kontroli, tj. 29 września 2021 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Iwona Rezner, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKI/83/2021 z 22 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Wprowadzony uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu "Posiłek w szkole i w domu" na lata 2019-2023 (M.P. poz. 1007), dalej: Program.

² Porozumienie Nr 50/2019 zawarte w dniu 28 marca 2019 r. w Kielcach pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim a Świętokrzyskim Kuratorem Oświaty w sprawie przekazania do realizacji zadań związanych z programem „Posiłek w szkole i w domu” (moduł 3), dalej: Porozumienie.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Kuratora związane z realizacją zadań w ramach modułu 3 Programu, powierzonych przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Kuratorium pod względem organizacyjnym i kadrowym było przygotowane do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, a Kurator wywiązywał się z zadań, przekazanych mu na mocy porozumienia z Wojewodą Świętokrzyskim.

Kurator zapewnił przyjmowanie wniosków organów prowadzących szkoły oraz ich ocenę. Ocena ta, dwuetapowa, była prowadzona przez powołany przez Wojewodę zespół do spraw oceny wniosków (dalej: Zespół), który co do zasady realizował swoje zadania zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu "Posiłek w szkole i w domu" dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków⁵. Kurator zapewnił, że wsparcie trafiało do wyłonionych odbiorców w odpowiedniej wysokości i czasie. Po przyznaniu dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań w ramach Programu rozliczano wykorzystanie dotacji wyłącznie na podstawie przedstawionej dokumentacji⁶, gdyż Kurator nie został upoważniony przez Wojewodę do prowadzenia kontroli u beneficjentów ani na miejscu realizacji zadania. Zgodnie z § 16 rozporządzenia RM realizowano zadania związane ze sprawozdawczością, przy czym uwagę zwraca brak dokumentowania bieżącego monitoringu Programu.

Kuratorium zasadniczo realizowało zadania zgodnie z prawem i rzetelnie, jednak – zdaniem NIK – istniały możliwości podjęcia takich działań, by w większym stopniu wesprzeć organy prowadzące szkoły do składania poprawnych wniosków. Dokonywana przez Zespół weryfikacja formalna wniosków była prowadzona zbyt szeroko, tzn. odrzucano na tym etapie wnioski z powodów, które nie mieściły się w katalogu określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia (m.in. z powodu błędów w kalkulacji albo ujęcia we wnioskach wydatków majątkowych – niekwalifikowalnych w Programie). Nie stworzono – wobec braku takich wymogów prawnych – systemu informowania organów prowadzących o wynikach oceny formalnej, a w szczególności o przyczynach odrzucenia wniosków na tym etapie, co świadczy o niewystarczającej transparentności procesu dokonywania oceny. Nie wprowadzono także mechanizmu, który pozwalałby na dokonywanie korekt wniosków przez organy prowadzące lub poprawę przez Zespół oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych. Konsekwencją tego było odrzucanie w trakcie oceny formalnej wniosków, w których występowały pomyłki w kalkulacji nawet o jeden lub dwa grosze. Nie kwestionując przedstawianych wyjaśnień, że weryfikacja tego rodzaju omyłek powinna następować na etapie sporządzania (na podstawie wniosków poszczególnych szkół) wniosków o dofinansowanie przez poszczególne organy prowadzące, NIK wskazuje, że to merytoryczna zawartość wniosku powinna być czynnikiem przesądzającym o tym, komu zostanie przyznane wsparcie.

Ujawniona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na odrzuceniu na etapie oceny formalnej wniosku, który zdaniem zespołu zawierał wydatki niekwalifikowalne

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. poz. 267; dalej: rozporządzenie RM.

⁶ Rozliczeń z wykorzystania wsparcia finansowego, zawierających zestawienie dokonanych wydatków oraz kopie faktur lub innych dokumentów księgowych, dotyczących tych wydatków.

– wniosek przewidywał zakup za 490 zł dwóch regałów na plecaki do jadalni. W ocenie NIK wydatek taki mógł stanowić element niezbędnego wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, o którym mowa w § 2 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia RM, a tym samym wniosek powinien zostać zakwalifikowany do dalszej oceny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Kuratora w zakresie przygotowania do realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego Programu „Posiłek w szkole i w domu” i podziału środków na zadania określone w Programie

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewoda na podstawie Porozumienia powierzył, a Kurator przyjął do realizacji wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu RM.

Rozporządzenie to określa następujące kwestie, stanowiące jednocześnie doprecyzowanie zadań przekazanych do realizacji Kuratorowi:

- 1) formy i zakres wspierania organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe;
- 2) zakres informacji, jakie zawiera wniosek organu prowadzącego o udzielenie wsparcia finansowego;
- 3) szczegółowe kryteria i tryb oceny wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego;
- 4) sposób podziału środków budżetu państwa przyznanych na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu;
- 5) sposób monitorowania i oceny realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

Powierzenie nie objęło:

- 1) publikowania na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach (ŚUW) oraz na stronie internetowej ŚUW przygotowanego przez Kuratora wykazu organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym;
- 2) powoływania zespołu⁸ dokonującego oceny wniosków organów prowadzących, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-3 rozporządzenia RM.

(akta kontroli str. 3-4)

W § 4 Porozumienia podano, że Kurator w imieniu Wojewody podpisuje z organem prowadzącym szkoły zakwalifikowane do objęcia wsparciem finansowym umowy o udzielenie dotacji. Jako obowiązek Kuratora wskazano rozliczenie przekazanych dotacji w trybie ustawy o finansach publicznych (§ 4 ust. 2). Przyjęte zadania miały być realizowane przez Kuratora w ramach bieżącej działalności Kuratorium, z zastrzeżeniem, że Wojewoda przekazuje Kuratorowi środki finansowe przeznaczone na koszty obsługi realizacji zadania w ramach modułu 3 Programu w wysokości określonej zgodnie z § 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia RM. Porozumienie zawarto na czas trwania Programu (modułu 3).

W Porozumieniu wskazano, że Wojewoda sprawuje kontrolę nad realizacją powierzonego zadania pod względem zgodności z prawem oraz z treścią tego Porozumienia (§ 7 ust. 1). W ramach sprawowanej kontroli Wojewoda może żądać od Kuratora przedstawienia pisemnych wyjaśnień dotyczących realizacji

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wojewoda powierzył Kuratorowi obsługę i organizację prac zespołu dokonującego oceny wniosków organów prowadzących, powołanego przez Wojewodę zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM.

powierzonego zadania, a także przedstawienia dokumentacji związanej z jego wykonywaniem.

Porozumienie weszło w życie z dniem podpisania i podlegało ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, co nastąpiło 11 kwietnia 2019 r.⁹

(akta kontroli str. 3-4)

Ani w statucie, ani w regulaminie organizacyjnym Kuratorium¹⁰ nie wskazano wprost zadań związanych z realizacją Programu.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, do zadań Wydziału Finansowo-Administracyjnego i Spraw Socjalnych, kierowanego bezpośrednio przez Kuratora, należało m.in. prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Kuratorium, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi instytucjami dotycząca realizacji zadań określonych przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹¹ oraz sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań finansowych i analiz ekonomicznych w zakresie objętym działalnością Kuratorium.

(akta kontroli str. 5-57)

Zadania związane z realizacją Programu realizowało – poza Kuratorem i Świętokrzyskim Wicekuratorem Oświaty, kierującymi pracą oraz sprawującymi ogólny i merytoryczny nadzór – pięciu pracowników Kuratorium: dyrektor i wicedyrektor Wydziału Finansowo-Administracyjnego i Spraw Socjalnych, dwóch starszych specjalistów w tym Wydziale oraz starszy specjalista w Wydziale Organizacji i Rozwoju Edukacji.

Dyrektorowi Wydziału Finansowo-Administracyjnego i Spraw Socjalnych powierzono w zakresie czynności m.in. kierowanie pracą tego Wydziału, a w szczególności koordynowanie i nadzorowanie zadań dotyczących prowadzenia spraw z zakresu podziału, przekazywania i rozliczania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zastępcy dyrektora Wydziału Finansowo-Administracyjnego i Spraw Socjalnych powierzono w zakresie czynności m.in. prowadzenie spraw z zakresu podziału, przekazywania i rozliczania dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego.

Starszemu specjalście w Wydziale Finansowo-Administracyjnym i Spraw Socjalnych powierzono w zakresie czynności m.in. przygotowanie wniosków o zwiększenia wydatków budżetowych na poszczególne zadania dotyczące programów rządowych i dokonywanie podziału środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty uprawnione do otrzymania dotacji; zawieranie umów na realizację zadań wynikających z programów rządowych oraz sporządzanie dyspozycji przekazania organom prowadzącym środki finansowych na realizację zgodnie z decyzjami Wojewody Świętokrzyskiego; monitorowanie realizacji programów, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w zakresie realizacji i rozliczania dotacji celowych; rozliczanie środków finansowych, przekazanych w formie dotacji celowych przez Wojewodę jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym podmiotom realizującym zadania publiczne; weryfikacja sprawozdań poszczególnych jednostek z realizacji programów rządowych oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych do Wojewody oraz poszczególnych ministerstw.

⁹ Dz. Urz. Woj. Święt. poz. 1844.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia nr 357/2019 Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty z 16 września 2019 r. oraz uprzednio obowiązujący regulamin, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 11/2017 Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty z 31 stycznia 2017 r.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.

Starszemu specjalście w Wydziale Finansowo-Administracyjnym i Spraw Socjalnych powierzono w zakresie czynności m.in. prowadzenie spraw dotyczących podziału, przekazywania i rozliczania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie programów rządowych; współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w zakresie realizacji i rozliczania programów rządowych pod względem finansowym; rozliczanie środków finansowych, przekazanych w formie dotacji celowych przez Wojewodę jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym podmiotom realizującym zadania publiczne.

Starszemu specjalście w Wydziale Organizacji i Rozwoju Edukacji powierzono w zakresie czynności sprawdzanie pod względem merytorycznym wniosków dotyczących dotacji z programów rządowych.

(akta kontroli str. 58-77)

1.2. W okresie objętym kontrolą dyrektor¹² i wicedyrektor Wydziału Finansowo-Administracyjnego i Spraw Socjalnych, dwóch starszych specjalistów w tym Wydziale oraz starszy specjalista w Wydziale Organizacji i Rozwoju Edukacji (ten ostatni od 2021 r.) byli powoływani przez Wojewodę Świętokrzyskiego, na wniosek (propozycję) Kuratora, do Zespołu oceniającego wnioski składane przez organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe w zakresie realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu. W każdym roku do Zespołu tego powoływano także jedną osobę¹³ z Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia ŚUW.

Jako zadania Zespołu w zarządzeniach Wojewody w sprawie jego powołania corocznie wskazywano dokonanie oceny wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego pod względem merytorycznym i formalnym oraz opracowanie protokołu posiedzenia Zespołu wraz z wykazem szkół, uszeregowanych malejąco według przyznanej liczby punktów wraz z oceną oraz wykazem organów prowadzących, których wnioski nie podlegały ocenie.

(akta kontroli str. 78-93)

Zespół został powołany 27 maja 2019 r., 8 maja 2020 r. i 5 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 78-93)

W 2019 r. Zespół został powołany¹⁴ trzy dni przed upływem terminu na dokonanie oceny wniosków¹⁵. Wyjaśniając, w jaki sposób wpłynęło to na organizację i realizację prac tego Zespołu, Kurator podał: *Wnioski organów prowadzących wpływające do Kuratorium były na bieżąco rejestrowane przez pracowników odpowiedzialnych za rozliczanie dotacji w celu przygotowania dokumentów dla komisji. Dzięki wcześniejszej rejestracji wniosków możliwe było dotrzymanie terminu oceny wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego. W dniu powołania członkowie Komisji otrzymali gotowy wykaz wniosków zawierający następujące dane: nr wniosku organu prowadzącego/nr ewidencyjny wniosku EZD, data wpływu wniosku organu prowadzącego, nazwa organu prowadzącego, nazwa szkoły (...), koszt całkowity w zł, kwota wkładu własnego (...). Powyższe znacznie ułatwiło prace Komisji, która dzięki temu mogła skupić się na analizie merytorycznej wniosku.*

(akta kontroli str. 189-192)

Zgodnie z § 3 Porozumienia Wojewoda powierzył Kuratorowi obsługę i organizację prac Zespołu. W § 5 ust. 2 Porozumienia określono, że Wojewoda przekazuje

¹² Jako przewodniczący; pozostałe osoby jako członkowie.

¹³ W latach 2019-2021 były to osoby zatrudnione na stanowisku inspektora wojewódzkiego.

¹⁴ Zarządzenie nr 68/2019 Wojewody Świętokrzyskiego.

¹⁵ Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia RM.

Kuratorowi środki finansowe przeznaczone na koszty obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, w wysokości wynikającej z § 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia RM (z tego tytułu mogły być dokonywane jedynie wydatki rzeczowe związane bezpośrednio z obsługą zespołów, w kwocie stanowiącej do 0,8% środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach modułu 3).

(akta kontroli str. 3-4)

W okresie objętym kontrolą plan wydatków Kuratorium został zwiększony środkami z dotacji celowej pochodzącymi z rezerwy celowej na obsługę prac Zespołu w ramach Programu w kwocie 11 005 zł w 2019 r., 11 209 zł w 2020 r. oraz 11 188 zł w 2021 r.

W 2019 r. wydatkowano z tego tytułu 5427,88 zł, a w 2020 r. – 10 974 zł. W 2021 r. nie wydatkowano środków na obsługę realizacji zadań¹⁶.

Zrealizowane wydatki dotyczyły zakupu w 2019 r. materiałów biurowych, kalkulatorów, dwóch krzeseł i fotela oraz szafy i szafki. W 2020 r. zakupiono trzy laptopy (dla członków Zespołu) oraz torby na laptopy, a także dostęp do systemu informacji prawnej.

(akta kontroli str. 178-187)

1.3. W 2019 r. wnioski dotyczące 195 szkół złożyło 80 organów prowadzących te szkoły (65 gmin, pięć powiatów i 10 stowarzyszeń). Negatywnie – ze względu na ocenę formalną – rozpatrzono wnioski dotyczące 103 szkół, złożone przez 50 organów prowadzących (44 gminy, dwa powiaty i cztery stowarzyszenia). Ocenie merytorycznej podlegały wnioski dotyczące 92 szkół, złożone przez 51 organów prowadzących (42 gminy, trzy powiaty, sześć stowarzyszeń). Ostatecznie wsparcie finansowe przyznano dla 30 szkół prowadzonych przez 21 podmiotów (17 gmin, dwa powiaty i dwa stowarzyszenia).

W 2020 r. wnioski dotyczące 124 szkół złożyło 61 organów prowadzących (52 gminy, pięć powiatów i cztery stowarzyszenia). Negatywnie pod względem formalnym rozpatrzono wnioski dotyczące 48 szkół, złożone przez 29 organów prowadzących (24 gminy, dwa powiaty i trzy stowarzyszenia). Ocenie merytorycznej podlegały wnioski dotyczące 76 szkół, złożone przez 44 organy prowadzące (40 gmin, trzy powiaty, jedno stowarzyszenie). Ostatecznie wsparcie finansowe przyznano dla 27 szkół, prowadzonych przez 20 podmiotów (17 gmin, dwa powiaty i jedno stowarzyszenie).

W 2021 r. wnioski dotyczące 144 szkół złożyło 80 organów prowadzących (66 gmin, pięć powiatów, siedem stowarzyszeń, jedno zgromadzenie zakonne oraz jedna spółka z o.o.). Negatywnie pod względem formalnym rozpatrzono wnioski dotyczące 61 szkół, złożone przez 43 organy prowadzące (34 gminy, jeden powiat, sześć stowarzyszeń, jedno zgromadzenie zakonne oraz jedną spółkę z o.o.). Ocenie merytorycznej podlegały wnioski dotyczące 86 szkół, złożone przez 49 organów prowadzących (44 gminy, cztery powiaty, jedno stowarzyszenie). Wsparcie finansowe przyznano dla 21 szkół, prowadzonych przez 19 podmiotów (17 gmin i dwa powiaty).

Wszystkie wnioski, poza jednym przypadkiem, zostały terminowo złożone przez organy prowadzące (przed 30 kwietnia danego roku). W 2020 r. wniosek po terminie złożyła gmina Wojciechowice¹⁷ (stosownie do wymogu określonego w § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia RM został on negatywnie rozpatrzony na etapie oceny formalnej). Nie wystąpiły przypadki przyjmowania od organu prowadzącego więcej niż jednego

¹⁶ Do 12 sierpnia 2021 r. (data badania kontrolnego).

¹⁷ Wniosek dotyczący tej samej szkoły (Publiczna Szkoła Podstawowa w Bidzinach) gmina Wojciechowice złożyła ponownie 5 marca 2021 r.

wniosku w roku budżetowym ani przyjęcia wniosków, które nie dotyczyły realizacji zadań wymienionych w § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia RM.

(akta kontroli str. 102-142, 196)

1.4. Szczegółowym badaniem objęto 26 wniosków wybranych w sposób celowy: 16 ocenionych pozytywnie¹⁸ (dotyczących 35 szkół) oraz 10 ocenionych negatywnie¹⁹ (dotyczących 25 szkół).

Wnioski ocenione pozytywnie przez Zespół zostały rozpatrzone zgodnie z wymogami określonymi w § 8 rozporządzenia RM. Prawdłowo dokonano oceny formalnej i merytorycznej (wnioskowi przyporządkowano ocenę punktową zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia RM). Nie stwierdzono przypadków niejednolitego podejścia do wniosków. Zbadane wnioski uzyskały od 10 do 19 punktów. W jednym wniosku przewidziano wkład własny rzeczowy, o którym mowa w § 3 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia RM. W pozostałych 16 wnioskach jako wkład własny określono wkład finansowy, o którym mowa w § 3 ust. 4 pkt 1 tego rozporządzenia.

Wnioski zawierały kalkulację kosztów realizacji zadania, gdzie wskazywano m.in. rodzaj planowanego wyposażenia lub usługi związanych z realizacją zadania, liczbę jednostek, koszt jednostkowy w zł, rodzaj miary (np. zestaw, sztuka, komplet) i koszt całkowity.

Na wnioskach znajdowały się adnotacje ołówkiem, wskazujące na przeprowadzenie oceny wniosku. Z adnotacji tych wynika, że badano, czy wniosek zawiera wydatki majątkowe – środki trwałe o wartości przekraczającej 10 tys. zł (także ewentualnie rozbite na odrębne pozycje, np. piec oraz podstawa pieca – dokonywano obliczenia łącznej wartości takiego środka trwałego).

(akta kontroli str. 438-440)

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia RM, ocenie pod względem formalnym podlegają:

- 1) złożenie wniosku przez uprawniony organ prowadzący, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-3;
- 2) złożenie wniosku w terminie, o którym mowa w § 6 ust. 1;
- 3) złożenie przez organ prowadzący nie więcej niż jednego wniosku w danym roku;
- 4) zgodność wnioskowanych kwot wsparcia finansowego, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 5 lit. i, z kwotą, o której mowa w § 4 ust. 1;
- 5) zapewnienie przez organ prowadzący w odniesieniu do każdej szkoły objętej wnioskiem wkładu własnego, o którym mowa w § 3 ust. 3;
- 6) podpisanie wniosku organu prowadzącego przez osobę lub osoby upoważnione do jego reprezentowania;
- 7) dołączenie dokumentów potwierdzających upoważnienie do składania oświadczeń woli w imieniu organu prowadzącego, w przypadku organu prowadzącego, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 i 3.

Jak stanowi § 8 ust. 3 rozporządzenia RM, jeżeli wniosek organu prowadzącego nie spełnia wymagań formalnych, o których mowa w ust. 2, nie podlega ocenie pod względem merytorycznym.

Z analizy 10 wniosków negatywnie ocenionych przez Zespół wynika, że na etapie oceny formalnej odrzucano je z powodów, które nie mieściły się w katalogu określonym w § 8 ust. 2 rozporządzenia (m.in. z powodu błędów w kalkulacji albo ujęcia we wnioskach wydatków majątkowych – niekwalifikowalnych w Programie²⁰).

(akta kontroli str. 395-397)

¹⁸ Sześć wniosków z 2019 r. oraz po pięć wniosków z lat 2020-2021.

¹⁹ Cztery z 2019 r. oraz po trzy wnioski z lat 2020-2021.

²⁰ Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia RM wydatki ponoszone w ramach realizacji zadania objętego wsparciem finansowym stanowią wydatki bieżące organów prowadzących.

Kurator wyjaśnił, że przystąpienie do analizy merytorycznej poszczególnych wniosków, wymagało dokonania uprzedniej oceny formalnej. Zgodnie z § 8 ust. 4 rozporządzenia ocenie pod względem merytorycznym podlegają:

- 1) liczba uczniów w szkole,
- 2) dotychczasowy sposób zapewnienia żywienia uczniów w szkole, z uwzględnieniem warunków lokalowo-technicznych posiadanych przez szkołę,
- 3) rodzaj realizowanego zadania,
- 4) przewidywane efekty realizacji zadania, z uwzględnieniem grupy odbiorców,
- 5) wskaźnik dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, która prowadzi szkołę objętą wnioskiem lub przekazała ją do prowadzenia na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

Powyższe kryteria mają za zadanie przydzielenie konkretnej liczby punktów dla szkoły, która występuje z wnioskiem. Punkty określono w rozporządzeniu bardzo precyzyjnie i nie pozostawiono miejsca na ocenę subiektywną. Jednocześnie w § 4 zaznaczono, że dotacja może być przeznaczona wyłącznie na wydatki bieżące. Natomiast w § 6 ust. 4 i 5 rozporządzenia wskazano, że organ prowadzący szkoły weryfikuje dane zawarte we wniosku pod względem ich prawidłowości i kompletności. Organ prowadzący nie obejmuje wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego prowadzonych przez siebie szkół, które przekazały dane nieprawidłowe, niekompletne lub po terminie. Powyższe dane obejmują również kalkulację planowanych kosztów realizacji zadania. W przypadku stwierdzenia przez Zespół ds. oceny wniosków błędów w kalkulacji, np. wnioskowania o dotację złożoną m.in. z wydatków majątkowych lub błędów w kalkulacji kosztów nie ma możliwości przystąpienia do oceny merytorycznej.

W powyższym przypadku Zespół może stwierdzić niedopełnienie obowiązków organu prowadzącego wynikających z zapisów w § 6 ust. 4 rozporządzenia. Przyznanie dotacji w powyższym przypadku stanowiłoby naruszenie przepisów rozporządzenia. Jednocześnie należy podkreślić, że nie ma żadnej podstawy prawnej, żeby dokonać jakiegokolwiek korekty złożonego wcześniej wniosku. Ponadto Zespół dokonuje oceny wniosków, których termin złożenia już upłynął i nie ma możliwości, aby zawierały one błędy.

(akta kontroli str. 392-393)

Na niektórych wnioskach spośród zbadanych 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie naklejono karteczki z krótkimi notatkami dot. wniosku, np. *błędna kalkulacja* albo *wydatki majątkowe*. W żadnym z objętych kontrolą 26 wniosków Zespół nie wypełnił rubryki *uwagi zespołu oceniającego wniosek*.

(akta kontroli str. 395-397)

Kurator wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia nie wskazują sposobu wypełnienia rubryki „uwagi zespołu oceniającego”. W związku z powyższym zespół oceniający uznał, iż rubryka ta została przeznaczona do umieszczenia informacji innych, niż mieszczące się w protokole zespołu. W związku z brakiem ww. uwag rubryka nie została wypełniona. Jednocześnie nadmieniam, że prowadzony jest wewnętrzny rejestr odrzuconych wniosków, w którym znajdują się wszystkie przyczyny ich odrzucenia.

(akta kontroli str. 437)

Odrzucenie wniosków w 2019 r. miało miejsce w 103 przypadkach (tj. 53% ogółu złożonych wniosków):

- 94 wnioski odrzucono z powodu niespójności danych, omyłek rachunkowych oraz wskazania wydatków majątkowych w kalkulacji kosztów,
- dziewięć wniosków odrzucono z powodu złożenia wniosków niekompletnych, wnioskowania o wydatki niekwalifikowalne oraz przez szkoły nieuprawnione.

Odrzucenie wniosków w 2020 r. miało miejsce w 48 przypadkach (15%):

- 41 wniosków odrzucono z powodu niespójności danych, omyłek rachunkowych oraz wskazania wydatków majątkowych w kalkulacji kosztów,
- sześć wniosków odrzucono z powodu złożenia wniosków niekompletnych, wnioskowania o wydatki niekwalifikowalne oraz przez szkoły nieuprawnione,
- jeden wniosek z powodu złożenia po terminie.

Odrzucenie wniosków w 2021 r. miało miejsce w 61 przypadkach (42%):

- 50 wniosków odrzucono z powodu niespójności danych, omyłek rachunkowych oraz wskazania wydatków majątkowych w kalkulacji kosztów,
- 11 wniosków odrzucono z powodu złożenia wniosków niekompletnych, wnioskowania o wydatki niekwalifikowalne oraz przez szkoły nieuprawnione.

(akta kontroli str. 437)

Nie informowano (z inicjatywy Kuratorium) organów prowadzących o wynikach oceny formalnej, a w szczególności o przyczynach odrzucenia wniosków na tym etapie. Kurator wyjaśnił, że *nie wysyłano do organów prowadzących żadnych pisemnych informacji dotyczących oceny wniosków. Organy prowadzące i szkoły dzwoniły do Kuratorium w celu uzyskania informacji dotyczących przyczyn odrzucenia ich wniosków. Pracownicy Kuratorium udzielali dokładnych wyjaśnień o przyczynach odrzucenia wniosków drogą telefoniczną. (...) W znacznej mierze pracownicy organów prowadzących dzwoniли do Kuratorium w celu poznania przyczyn odrzucenia ich wniosku. Po otrzymaniu ww. wyjaśnień organy mogły złożyć odwołanie lub skargę na błędne odrzucenie wniosku. Jednakże w poszczególnych latach realizacji programu rządowego „Posiłek w szkole i w domu” nie wpłynęła ani jedna skarga. Natomiast wiele organów prowadzących odrzuconych w poprzednich latach w kolejnych latach budżetowych dzięki uzyskanym informacjom poprawnie sporządziło wnioski i otrzymało dotację, np. gmina Bogoria, gmina Kije, gmina Górnio, gmina Pawłów, gmina Małogoszcz, gmina Lipnik, gmina Bodzentyn, gmina Mirzec, gmina Zagnańsk, powiat skarżyski. Jednocześnie nadmieniam, że również na etapie konstruowania wniosków wiele organów prowadzących zgłaszało zapytania dotyczące poprawnego wypełnienia wniosków i po otrzymaniu odpowiedzi od pracowników sporządzali poprawny wniosek.*

(akta kontroli str. 391-392)

W trakcie oceny formalnej odrzucano wnioski, w których występowały pomyłki w kalkulacji²¹, przy czym zidentyfikowane pomyłki dotyczyły także kwot takich jak jeden lub dwa grosze. Analiza 10 wniosków negatywnie zweryfikowanych (obejmujących 25 szkół) wykazała także, że odrzucono dwa wnioski dotyczące czterech szkół z powodu niespójności danych, przy czym charakter tych niespójności wskazuje, że mogły one wynikać z omyłek pisarskich/rachunkowych. Nie wprowadzono mechanizmu, który pozwalałby na dokonywanie korekt wniosków przez organy prowadzące lub poprawę przez zespół oczywistych omyłek.

Kurator wyjaśnił, że tego rodzaju odrzucone wnioski *nie zostały zweryfikowane pod względem prawidłowości danych określonych w § 6 ust. 2 pkt 5 lit. h rozporządzenia przez organ prowadzący przed złożeniem wniosku do Kuratorium. W związku z powyższym Kuratorium nie ma podstawy prawnej, żeby dokonać jakiegokolwiek korekty złożonego już wniosku. Procedura weryfikacji wniosków określona w rozporządzeniu jest procedurą odrębną. Nie przewiduje ona wzywania*

²¹ Sytuacja taka wystąpiła we wnioskach dotyczących dziewięciu szkół spośród objętych szczegółowym badaniem negatywnie rozpatrzonych wniosków dotyczących 25 szkół.

wnioskodawców przez organ przyznający dotację do korekty złożonych wniosków w żadnym zakresie.

(akta kontroli str. 436)

Z analizy wybranych wniosków negatywnie ocenionych wynika, że wśród wniosków dotyczących dziewięciu szkół, które zostały odrzucone z powodu oczywistych omyłek rachunkowych (błędne wyniki mnożenia liczby jednostek i ich kosztu jednostkowego), cztery otrzymałyby wysoką liczbę punktów na etapie oceny merytorycznej (16-17) i miałyby szansę na otrzymanie dofinansowania.

(akta kontroli str. 395-431, 436)

Na podstawie protokołów posiedzeń Zespołu ds. oceny wniosków, sporządzanych w szczególności, o której mowa w § 8 ust. 9 rozporządzenia RM, ŚUW corocznie publikował na swojej stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej wykaz organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół. Publikacja wykazu następowała w terminie do dwóch dni od sporządzenia protokołu przez Zespół²². Opublikowane wykazy nie ulegały zmianom. Wskazane na wykazach podmioty (w liczbie 60) podpisały z Kuratorem umowy dotacji (nie wystąpiły przypadki rezygnacji ze wsparcia).

(akta kontroli str. 102-144, 194)

Corocznie Kurator kwalifikował w drodze losowania do objęcia wsparciem finansowym szkoły, które zgodnie z protokołem Zespołu uzyskały taką samą liczbę punktów i powinny zostać objęte wsparciem finansowym jako ostatnie. Losowania dokumentowane były notatkami służbowymi jednego z członków Zespołu. Jak wynika z tych notatek, losowania odbywały się w obecności co najmniej pięciu członków Zespołu²³ oraz Kuratora lub Świętokrzyskiego Wicekuratora Oświaty, a ponumerowane wnioski organów prowadzących losował²⁴ dyrektor Wydziału Nadzoru Pedagogicznego i Strategii w Kuratorium.

W 2019 r. spośród wniosków dotyczących 27 szkół, które uzyskały taką samą liczbę punktów (15), wylosowano 13 szkół. W 2020 r. z wniosków obejmujących 20 szkół, ocenionych na 15 punktów, wylosowano siedem szkół. W 2021 r. spośród 17 szkół, których wnioski otrzymały po 17 punktów, wylosowano 10 szkół.

W 2021 r. po zakończeniu losowania kwota w wysokości 12,2 tys. zł pozostała do rozdysponowania. Wśród wniosków szkół z 17 punktami nie było takich, których wnioskowane kwoty wsparcia finansowego mieściłyby się w tej kwocie, w związku z tym zakwalifikowano do wsparcia szkołę²⁵, której wniosek oceniono na 16 punktów.

(akta kontroli str. 200-206)

Umowy w sprawie dotacji były zawierane z organami prowadzącymi szkoły przez Kuratora w imieniu Wojewody. W latach 2019-2021 (I połowa) zostało zawartych ogółem 60 umów na łączną kwotę 4175,3 tys. zł, z tego w 2019 r. – 21 umów na kwotę 1375, 6 tys. zł, w 2020 r. – 20 umów na kwotę 1401,2 tys. zł oraz w 2021 r. (I połowa) – 19 umów na kwotę 1398, 5 tys. zł. Zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ dysponent części budżetowej lub dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy

²² 30 maja 2019 r., 29 maja 2020 r. i 28 maja 2021 r. W 2019 r. wykaz opublikowano w dniu podpisania protokołu, w latach 2020-2021 – dwa dni po sporządzeniu protokołu.

²³ W 2021 r. w losowaniu nie uczestniczył jeden z członków zespołu, powołany ze strony Kuratora.

²⁴ Losowano karteczki z numerami.

²⁵ Wniosek gminy Bodzechów, dotyczący Publicznej Szkoły Podstawowej w Samówku, kwota wsparcia 9,5 tys. zł.

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość udzielonej dotacji;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 5) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania;
- 6) tryb kontroli wykonania zadania.

Na podstawie szczegółowej analizy 18 umów (obejmujących dotacje celowe w łącznej kwocie 1607,3 tys. zł) wybranych w sposób celowy ustalono, że podpisane umowy zawierały wszystkie wskazane wyżej elementy. W umowach postanowiono, że kontrola będzie prowadzona na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

(akta kontroli str. 143-175)

Wszystkie umowy dotacji z organami prowadzącymi szkoły zawarto niezwłocznie (w dniu zwiększenia budżetu Wojewody Świętokrzyskiego środkami z rezerwy celowej) w dniach 26 czerwca 2019 r., 24 czerwca 2020 r. i 22 czerwca 2021 r. Dotacje celowe do organów prowadzących przekazał Wojewoda w dniach 28 czerwca 2019 r., 26 czerwca 2020 r. oraz 24 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 143-144, 178, 197-199)

Kurator nie prowadził kontroli prawidłowości wykorzystania środków dotacji. Jak wyjaśnił, Kuratorium nie zostało upoważnione do przeprowadzania tych kontroli w ramach Porozumienia zawartego z Wojewodą.

(akta kontroli str. 176-177)

W Porozumieniu nie wskazano bezpośrednio, która ze stron zobowiązana jest do prowadzenia kontroli organów prowadzących szkoły lub szkół. Postanowień w tym zakresie nie zawiera również rozporządzenie, do którego odnosi się porozumienie.

W § 4 porozumienia wskazano, że Kurator w imieniu Wojewody podpisuje z organem prowadzącym szkoły zakwalifikowane do objęcia wsparciem finansowym umowy o udzielenie dotacji. Do obowiązków Kuratora należy również rozliczenie przekazanych dotacji w trybie ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 3-4)

Wyjaśniając jak przebiegał proces zawierania Porozumienia (uzgadniania jego treści), czy negocjowano treść porozumienia odnośnie zakresu przyjętych do realizacji zadań oraz dlaczego w zawartym porozumieniu nie doprecyzowano zagadnienia kontroli organów prowadzących szkoły oraz szkół, Kurator podał: *W dniu 26 marca 2019 roku Wojewoda Świętokrzyski (...) przekazał do Kuratorium Oświaty w Kielcach 2 egzemplarze Porozumienia (...). Treść porozumienia odnośnie zakresu przyjętych do realizacji zadań nie była wcześniej negocjowana.*

(akta kontroli str. 176-177)

W sprawie przyczyn niepodjęcia działań, by doprecyzować treść zawartego porozumienia odnośnie obowiązku prowadzenia kontroli, Kurator wyjaśnił, że w jego ocenie nie było konieczności zawierania dodatkowych zapisów, podział zadań pomiędzy stronami był klarowny a obowiązek przeprowadzania kontroli nie został przekazany do Kuratorium, tylko został w gestii Wojewody.

(akta kontroli str. 176-177)

W umowach dotacji zawieranych w imieniu Wojewody przez Kuratora z organami prowadzącymi szkoły wskazano, że Wojewoda i Kurator sprawują kontrolę prawidłowości wykonywania zadania przez beneficjenta, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych (§ 6 ust. 1).

Wskazano tam również, że prawo kontroli przysługuje upoważnionym pracownikom ŚUW, zarówno w siedzibie beneficjenta, jak i na miejscu realizacji zadania. Beneficjent na żądanie Wojewody lub Kuratora zobowiązany jest do przedkładania częściowych sprawozdań z wykonania zadania oraz informacji i wyjaśnień w zakresie realizowanego zadania.

(akta kontroli str. 145-175)

Wyjaśniając niespójność wyżej wskazanych postanowień (o sprawowaniu kontroli przez Wojewodę i Kuratora, a przysługiwaniu prawa kontroli jedynie upoważnionym pracownikom ŚUW), Kurator podał: *Zgodnie z § 6 ust. 1 w umowach dotacji zawieranych w imieniu Wojewody przez Kuratora z organami prowadzącymi szkoły wskazano, że Wojewoda i Kurator sprawują kontrolę prawidłowości wykonania [zadania] przez beneficjenta, w tym wydatkowania przekazanych środków finansowych. Dodatkowo zostało doprecyzowane, że kontrola po stronie Wojewody przysługuje upoważnionym pracownikom Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego zarówno w siedzibie beneficjenta, czyli organu prowadzącego szkoły, jak i na miejscu realizacji zadania. Natomiast kontrola po stronie Kuratora opiera się na kontroli przedłożonej do rozliczenia dokumentacji związanej z terminowym rozliczeniem dotacji.*

(akta kontroli str. 189-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że zespół oceniający wnioski organów prowadzących szkoły negatywnie ocenił pod względem formalnym wniosek gminy Piekoszków dotyczący Szkoły Podstawowej im. Józefa Piłsudskiego w Rykoszynie jako zawierający wydatki niekwalifikowalne – wniosek przewidywał zakup za 490 zł dwóch regałów na plecaki do jadalni. Wydatek taki mógł stanowić element niezbędnego wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, o którym mowa w § 2 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia RM, a tym samym wniosek powinien zostać zakwalifikowany do dalszej oceny.

(akta kontroli str. 395-397, 402-409)

Kurator wyjaśnił, że zespół ds. oceny wniosków uznał, że regał na plecaki stanowi wydatek niekwalifikowalny, tj. nie mieści się w § 2 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia RM, który obejmuje „niezbędne wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, w szczególności stoły, krzesła, zastawę stołową, tace, kosze na odpady, termosy gastronomiczne”. *W opinii zespołu regał na plecaki nie stanowi niezbędnego wyposażenia jadalni. Pomimo braku pozycji „wydatki niekwalifikowalne” w katalogu wymienionym w § 8 rozporządzenia zespół nie ma możliwości przystąpienia do oceny merytorycznej.*

(akta kontroli str. 389-393)

Zdaniem NIK zaplanowany zakup był uzasadniony, gdyż – zgodnie z wnioskiem – wyposażenie jadalni w odpowiednie meble i regały na plecaki miało poprawić funkcjonalność pomieszczenia, w którym w czasie półgodzinnej przerwy posiłek składający się z dwóch dań gorących, kompotu i deseru spożywa średnio 50 uczniów, którzy wchodzi do stołówki w dwóch turach z uwagi na brak miejsc siedzących. Katalog możliwych wydatków, określony w § 2 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia, nie jest zamknięty.

Ze względu na fakt, iż wniosek ten w ocenie merytorycznej uzyskałby 13 punktów, a tym samym nie miał szansy na zakwalifikowanie do dofinansowania, stwierdzona nieprawidłowość ostatecznie nie miała wpływu na realizację zadania.

(akta kontroli str. 395-397, 404-405)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań w zbadanym obszarze.

OBSZAR

2. Monitorowanie i ocena oraz koordynowanie realizacji modułu 3 Programu

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2019-2020 w województwie świętokrzyskim zrealizowano w 41 szkołach zadania w ramach modułu 3 Programu na łączną kwotę 3603,5 tys. zł, w tym kwota 868,5 tys. zł (24,1% kosztów realizacji zadań) stanowiła wkład własny organów prowadzących. I tak:

- wykonano 486 (jednostek) usług remontowo-adaptacyjnych w stołówkach lub pomieszczeniach przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni) na kwotę 1238,8 tys. zł, w tym kwota 369,5 tys. zł stanowiła wartość wkładu własnego organu prowadzącego;
- wyposażono kuchnie w stołówce szkolonej w sprzęt w liczbie 11 567 jednostek na kwotę 2080,9 tys. zł, w tym wkład własny wynosił 464 tys. zł,
- pomieszczenia do spożywania posiłków wyposażono w sprzęt w liczbie 3422 jednostek na łączną kwotę 283,9 tys. zł, w tym wkład własny wynosił 34,9 tys. zł.

Łączna kwota udzielonego organom prowadzącym wsparcia finansowego (dotacji celowej) z budżetu państwa wyniosła 2776,7 tys. zł. Wykorzystano ogółem 2735 tys. zł (98,5% łącznej kwoty wsparcia), z tego w 2019 r. – 1340,7 tys. zł (97,5% wsparcia w 2019 r.) oraz w 2020 r. – 1394,3 tys. zł (99,5% wsparcia w 2020 r.).

(akta kontroli str. 97-98)

W 2019 r. zwrotu niewykorzystanej dotacji dokonało osiem organów prowadzących szkoły na łączną kwotę 20 847,69 zł, a w 2020 r. – sześć organów na kwotę 6834,97 zł. Nie było konieczności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 197-199)

W 2019 r. w ramach Programu zrealizowano zadania w zakresie usług remontowo-adaptacyjnych do stołówek lub jadalni, których koszt całkowity wyniósł 553 tys. zł, a w 2020 r. – 686 tys. zł. Na wyposażenie kuchni wydatkowano w 2019 r. 1031 tys. zł, i w 2020 r. – 1050 tys. zł, a na wyposażenie jadalni w latach 2019-2020 odpowiednio 193 tys. zł i 90 tys. zł.

(akta kontroli str. 99)

Sprawozdawane w tym zakresie dane obejmują także (poza kosztami) „liczbę jednostek”, przy czym – jak wynika z analizy wniosków organów prowadzących szkoły – pojęcie „jednostki” jest traktowane bardzo różnorodnie, co powoduje, że analiza tych danych nie pozwala na wyciąganie wniosków o przebiegu realizacji Programu i jego efektach. Przykładowo, jako „jednostki” są wskazywane pojedyncze sztuczce, talerze czy kubki (o koszcie nieprzekraczającym kilku złotych), zestawy talerzy czy sztućców, a także urządzenia do kuchni o wartości kilku czy kilkudziesięciu tysięcy złotych²⁷. W badanych wnioskach przedstawiono bardzo

²⁷ Przykładowo, we wniosku gminy Piekoszów dotyczącym Zespołu Placówek Oświatowych – Szkoły Podstawowej im. Jana Kochanowskiego w Piekoszowie wskazano m.in. 1600 jednostek (sztuczce, talerze, kubki) o łącznej wartości 5208 zł (koszt od 1,80 zł do 4,50 zł; średnio 3,25 zł) oraz jako jedną jednostkę – elektryczny kocioł warzelny z grzaniem pośrednim i płaszczem wodnym, o pojemności 200 l, za 20 tys. zł.

zróżnicowane podejście do wykazywanych jednostek. Ich koszt jednostkowy wynosił od 0,80 zł za łyżeczkę do herbaty do 44 187 zł (usługi remontowo-adaptacyjne). Wśród wykazanych jednostek były np. talerze (pojedynczo lub w kompletach – głęboki, płytki, deserowy); zmywarka, kuchnia gazowa, sztućce – pojedynczo lub jako komplety (łyżka, łyżeczka, widelec, nóż); skucie płytek i posadzki (w m²), płytki (w m²), położenie płytek (w m²), kształtki, zawory (w sztukach), robocizna (20 zł/h), rury (w m), rozbiórka kuchni węglowej (szt.), zakup dużego i małego sprzętu agd. W niektórych wnioskach wykazywano odrębnie każdy rodzaj wyposażenia, w innych ujmowano je zbiorczo, np. zakup wyposażenia (garnków, sztućców, pojemników, kubków, misek, desek do krojenia, tacek itp. – jedna pozycja za 9700 zł.

(akta kontroli str. 99, 232-237)

Wyjaśniając, czy w kwestii braku porównywalności (we wskazanym wyżej aspekcie) sprawozdawanych danych kontaktowano się z Wojewodą, MEN/MEiN lub innymi podmiotami, Kurator podał, że nie podejmowano takich działań. *Kurator wyłącznie zbierał dane z województwa i przekazywał je do Ministerstwa Edukacji i Nauki. Jednocześnie organy prowadzące szkoły nie zwracały się do Kuratora o doprecyzowanie, jakie dane należy prezentować w kolumnie sprawozdań z modułu 3 Programu.*

(akta kontroli str. 207-210)

W 2019 r. wsparcia w ramach modułu 3 udzielono 21 organom prowadzącym na potrzeby 30 szkół, w których uczyło się 6,6 tys. uczniów; w 2020 r. – 20 organom prowadzącym dla 27 szkół z 4,3 tys. uczniów.

Wykorzystując przekazane środki uruchomiono jedną nefunkcjonującą wcześniej stołówkę szkolną, w dwóch szkołach stworzono nowe jadalnie, a w 54 dokonano doposażenia i poprawy funkcjonującej stołówki szkolnej w szkołach, w których funkcjonowała własna kuchnia i jadalnia (28 w 2019 r. i 26 w 2020 r.). W 27 szkołach podstawowych, które w latach 2019-2020 otrzymały wsparcie z Programu, wydawano także posiłki dla innych szkół lub placówek oświatowych (np. szkół z zespołu lub przedszkoli).

W szkołach, które otrzymały wsparcie w ramach Programu, wg stanu na 30 września 2018 r. z obiadów korzystało 3817 uczniów, a wg stanu na 30 września 2019 r. 3319 uczniów. Z obiadów wydawanych w dniach nauki szkolnej w styczniu 2020 r. korzystało 4693 uczniów, a w styczniu 2021 r. (w okresie zawieszenia zajęć stacjonarnych m.in. dla uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych) – 1676 uczniów.

(akta kontroli str. 99-101)

2.2. Na podstawie przedstawianej przez beneficjentów dokumentacji (rozliczeń z wykorzystania wsparcia finansowego) Kurator weryfikował prawidłowość wykorzystania środków na realizację Programu. Szczegółowe badanie kontrolne 10 rozliczeń, wybranych w sposób celowy, nie wykazało nieprawidłowości. Wszystkie rozliczenia zostały przedstawione przez gminy w terminie określonym w umowie i zatwierdzone w czasie od jednego do trzech dni od daty ich otrzymania. Wśród badanych rozliczeń nie wystąpiły przypadki zwrotu niewykorzystanej dotacji na zadania w ramach Programu ani konieczności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 324-365)

W sprawie mechanizmów kontroli rozliczenia dotacji Kurator wyjaśnił, że *weryfikacja rzetelności dokumentów przekazywanych na podstawie § 15 rozporządzenia przez organy prowadzące dokonywana jest przez upoważnionych pracowników Kuratorium, którzy posiadają w zakresie czynności obsługę dotacji. Sprawozdania z realizacji zadania sprawdzane są przez dwóch pracowników: pod względem*

formalno-rachunkowym oraz merytorycznym. W razie wątpliwości pracownika podczas analizy sprawozdania konsultuje on akceptację sprawozdania z bezpośrednim przełożonym. Jednocześnie bezpośredni przełożony kontroluje zaakceptowane sprawozdania. Kontrola ta polega m.in. na spójności sprawozdań z rozliczeniem dotacji, zawierającym informacje o zrealizowanych wydatkach, w tym wsparcia finansowego i wkładu własnego.

(akta kontroli str. 228-231)

Jak stanowi § 16 rozporządzenia RM, wojewoda, w terminie do dnia 15 kwietnia roku następującego po roku udzielenia wsparcia finansowego, dokonuje oceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w danym roku i składa ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania sprawozdanie zawierające w szczególności:

- 1) zestawienie liczby organów prowadzących, szkół i uczniów objętych wsparciem finansowym;
- 2) zestawienie ilościowo-wartościowe wydatków dokonanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego, z wyszczególnieniem wkładu własnego organów prowadzących szkoły;
- 3) efekty zrealizowanych zadań;
- 4) charakterystykę problemów i barier w realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

Zgodnie z Porozumieniem, Kurator był zobowiązany do przedstawienia Wojewodzie do zatwierdzenia sprawozdania, o którym mowa, do 10 kwietnia roku następującego po roku od udzielenia wsparcia finansowego. W toku kontroli nie przedstawiono dokumentów, potwierdzających realizację tego obowiązku²⁸.

Kurator wyjaśnił, że wywiązywał się z obowiązku, o którym mowa; sprawozdanie zostaje przedłożone na sekretariat Wojewody i Wojewoda podpisuje sprawozdanie w terminie wynikającym z § 16 rozporządzenia.

Sprawozdania Wojewody za rok 2019 i 2020 były terminowo przekazywane do MEN/MEiN i zawierały elementy wymagane na podstawie § 16 rozporządzenia RM.

(akta kontroli str. 3-4, 322-323, 238-294)

W Kuratorium nie przyjęto innych (dodatkowych) mierników osiągnięcia celów niż określone w rozdziale II Programu, nie dokumentowano prowadzenia bieżącego monitoringu realizacji modułu 3. Z wyjaśnień Kuratora w tej sprawie wynika, że pracownicy Kuratorium byli w kontakcie telefonicznym z organami prowadzącymi szkoły w zakresie realizacji przedsięwzięć i wydatkowania przyznanego wsparcia finansowego. *W trakcie realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” organy prowadzące zgłaszały wątpliwości telefonicznie. Pracownicy Kuratorium na bieżąco wyjaśniali zgłaszane problemy. Dotyczyły one np. sposobu dokonywania opisów faktur, możliwości wystawiania faktur przez szkoły, zakresu robót wykonywanych w ramach realizacji zadania i rodzaju remontowanych pomieszczeń lub możliwości zmian dokonywanych w wysokości i rodzaju wkładu własnego. (...) Poruszane przez organy realizujące zadanie kwestie odnosiły się pośrednio do efektów uzyskanych z jego finansowania, tj. stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłków w szkołach. Poprawne wydatkowanie środków gwarantuje uzyskanie zamierzonych efektów programu „Posiłek w szkole i w domu”. Dzięki pytaniom, które zadawały organy prowadzące szkoły rozliczenie dotacji było prawidłowe i nie skutkowało koniecznością zwrotu środków.*

²⁸ Nie przedstawiono potwierdzenia przekazania sprawozdania Wojewodzie.

Kurator wyjaśnił także, że dokumentacja bieżącego monitoringu wymagałaby sporządzania notatek służbowych z przeprowadzanych rozmów telefonicznych. W związku z dużą liczbą przeprowadzanych rozmów telefonicznych ich dokumentowanie generowałoby zbyt dużą ilość czasu. Rozmowy telefoniczne wskazane w wyjaśnieniach odbywały się w znacznej mierze z inicjatywy organów prowadzących. Jednakże zdarzały się przypadki, w których rozmowy były inicjowane przez pracowników Kuratorium. Miało to miejsce przede wszystkim w przypadkach wątpliwości dotyczących składanych przez organy rozliczeń dotacji.

(akta kontroli str. 207-210, 215-217)

Szczegółowa analiza 10 sprawozdań (z 60 złożonych) z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu wykazała, że:

- wszystkie sprawozdania zostały złożone w terminie, o którym mowa w § 15 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, tj. do 31 marca i zawierały dane wymagane przepisem § 15 ust. 2 tego rozporządzenia,
- każde sprawozdanie odpowiadało wzorowi określonemu przez Ministra Edukacji Narodowej,
- pracownicy Kuratorium dokonywali analizy zawartych w nich danych, weryfikując liczbę szkół i uczniów objętych wsparciem, zestawienie ilościowo-wartościowe dokonanych wydatków z wyszczególnieniem wkładu własnego, efekty zrealizowanych zadań oraz charakterystykę problemów i barier w realizacji zadań.

W sprawie jednego z badanych sprawozdań (sprawozdanie gminy Jędrzejów za 2020 r.) 3 sierpnia 2021 r. pracownicy Kuratorium telefonicznie wnioskowali o złożenie korekty.

Kurator wyjaśnił, że potrzeba korekty została wykryta w sierpniu 2021 r. w ramach kontroli wewnętrznej z uwagi na błędne zakwalifikowanie poszczególnych pozycji. (...) Podczas sporządzania sprawozdania zbiorczego błędne przypisanie wydatków zostało przeoczone przez pracownika odpowiedzialnego za rozliczenie dotacji.

Korekta sprawozdania złożonego do ministra właściwego ds. oświaty i wychowania została sporządzona i przekazana niezwłocznie po otrzymaniu w dniu 4 sierpnia 2021 r. korekty sprawozdania z Urzędu Miasta Jędrzejów.

(akta kontroli str. 218-231, 295-321)

2.3. Kurator nie udzielał ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania informacji ani nie wypełniał drogą elektroniczną ankiet dotyczących realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

(akta kontroli str. 188)

W dniu 25 czerwca 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych²⁹, które nakłada obowiązki informacyjne m.in. na organy prowadzące, które otrzymały w ramach Programu „Pośilek w szkole i w domu” dofinansowanie w kwocie 50 tys. zł lub wyższej. Stosownych informacji nie zawarto na stronie internetowej Kuratorium³⁰.

(akta kontroli str. 195)

W sprawie podjętych działań w celu poinformowania organów prowadzących o nowych obowiązkach, Kurator wyjaśnił, że organy prowadzące szkoły, które otrzymały wsparcie w ramach Programu, zostały poinformowane o tym e-mailem,

²⁹ Dz. U. poz. 953.

³⁰ Sprawdzenie 10 sierpnia 2021 r.

wysłanym przez pracownika Kuratorium 5 lipca 2021 r. Dodał on, że 11 sierpnia stosowna informacja została także zamieszczona na stronie internetowej Kuratorium.

(akta kontroli str. 189-193)

Wojewoda przekazał Kuratorowi informacje w sprawie ww. rozporządzenia pismem z 15 czerwca 2021 r.

Wyjaśniając, dlaczego o nowych obowiązkach poinformowano szkoły dopiero 10 dni po wejściu w życie rozporządzenia oraz 20 dni po otrzymaniu pisma z ŚUW, Kurator podał, że pracownicy Kuratorium potrzebowali czasu w celu dokładnego zapoznania się z treścią rozporządzenia, m.in. w związku z koniecznością udzielania ewentualnej pomocy przy rozwiązywaniu wątpliwości organów. Dodał on, że przekazanie informacji w dniu 5 lipca 2021 r. nie spowodowało uchybienia przez ww. organy jakiegokolwiek terminu.

(akta kontroli str. 213-214)

2.4. Na pytanie o największe trudności, ryzyka lub szanse wynikające z funkcjonowania Programu „Posiłek w szkole i w domu” oraz zgłaszanie ewentualnych uwag, spostrzeżeń lub wniosków związanych z funkcjonowaniem Programu Kurator wyjaśnił, że nie zarejestrowano trudności ani ryzyk, a szansą zdecydowanie jest wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły podstawowej poprzez tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole. Kurator nie zgłaszał uwag ani spostrzeżeń czy wniosków do Wojewody ani Ministra Edukacji i Nauki.

(akta kontroli str. 189-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia realizację zadań w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o podjęcie działań zapobiegających wystąpieniu przypadków błędnej weryfikacji formalnej ocenianych wniosków organów prowadzących szkoły o przyznanie dofinansowania w ramach Programu.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Kielcach. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 15 października 2021 r.

Kontroler
Iwona Rezner
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis