



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4114-02-02/2013

I/13/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/009 - Wykorzystanie przez gminy woj. warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011-2013 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ¹ (zwany dalej Programem).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88637 z dnia 17 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Mragowie, 11-700 Mragowo, ul. Królewiecka 60A
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Krasiński, Wójt Gminy Mragowo (zwany dalej „Wójtem”), od dnia 21 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności: należyte rozpoznanie potrzeb finansowych w zakresie dożywiania oraz prawidłowe wykorzystanie na ten cel przez Gminę Mragowo („Gminę”) dotacji z budżetu państwa oraz własnych środków finansowych, a także rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu. Na podkreślenie zasługuje też zapewnienie dożywiania w formie gorących posiłków we wszystkich szkołach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopień ich zaspokojenia

Opis stanu
faktycznego

1.1. W badanym okresie, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”³ (zwane dalej rozporządzeniem RM z 7 lutego 2006 r.), zadania określone w Programie Gmina realizowała przy pomocy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mragowie („GOPS”).

Wójt, zgodnie z art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, udzielił kierownikom GOPS upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 4)

¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, zwana dalej „upd” (Dz. U. z 2005 r. nr 267, poz. 2259, ze zm.)

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2006 r. nr 25, poz. 186, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.

1.2. W latach 2011-2013 potrzeby finansowe Gminy w zakresie dożywiania dzieci do 7 roku życia („dzieci”), uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (uczniów”) oraz osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej ustalono m.in. w oparciu o przewidywaną liczbę osób objętych Programem oraz kalkulację kosztów jego realizacji. Potrzeby te określone były przez GOPS, gdyż według kierownika tego Ośrodka, pracownicy socjalni wykonując od wielu lat swoje obowiązki służbowe, mają doskonałą orientację w sytuacji rodzin zamieszkujących teren Gminy Mrągowo. Ustalając liczbę osób do objęcia pomocą w ramach Programu, uwzględniano podwyższone do 200% Uchwałą Rady Gminy Mrągowo z dnia 19 grudnia 2008 r., kryterium dochodowe uprawniające do korzystania z bezpłatnej pomocy w ramach Programu.

Po określeniu tych potrzeb, Wójt zgodnie z art. 14 upd, występował corocznie do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o przyznanie dotacji celowej na realizację w latach 2011-2013 Programu w Gminie. Wnioski zawierały wszystkie dane określone w § 8 rozporządzenia RM z dnia 7 lutego 2006 r., a także uzasadnienie wysokości udziału środków własnych w koszcie realizacji Programu i zostały w wymaganych terminach przesłane do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego.

We wnioskach o przyznanie dotacji celowej wykazano m.in., że:

- W 2011 r. planowane łączne koszty realizacji Programu wyniosą 500 tys. zł, w tym 400 tys. zł z dotacji i 100 tys. zł z własnych środków Gminy, a w latach 2012 - 2013 r. odpowiednio po 580 tys. zł, w tym po 464 tys. zł z dotacji oraz po 116 tys. zł z własnych środków. Środki własne Gminy stanowiły w tych latach po 20% ogólnych kosztów realizacji Programu. Zadeklarowanie we wnioskach takiego udziału środków własnych Gminy uzasadniono m.in. trudną sytuacją finansową oraz znaczną liczbą osób wymagających pomocy w dożywianiu, w związku z wysokim poziomem bezrobocia na terenie Gminy. Należy jednak podkreślić, że zachowany został minimalny 20% udział własnych środków w planowanych kosztach realizacji Programu, wynikający z art. 14 ust. 2 upd.
- Zgodnie z kalkulacją kosztów realizacji Programu, w 2011 r. na dożywianie dzieci oraz uczniów przewidziano wydatkowanie 317,7 tys. zł (63,5% ogólnego kosztu realizacji Programu), zaś 177,9 tys. zł na realizację świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności (tzw. zasiłki celowe). W 2012 r. na dożywianie dzieci, uczniów i osób dorosłych (koszty posiłków i zasiłków celowych) planowano wydatkować ogółem 544,1 tys. zł (93,8%) oraz 31,6 tys. zł na doposażenie istniejących punktów przygotowywania lub wydawania posiłków, a w 2013 r. odpowiednio 543,2 tys. zł (93,6%) oraz 31,6 tys. zł.
- W 2011 r. przewidziano objąć pomocą w ramach Programu łącznie 1 481 osób, w tym 758 dzieci i uczniów, w 2012 r. odpowiednio 1 500 oraz 870, a w 2013 r. 1 450 osób ogółem, w tym 450 dzieci i uczniów. Udzieleniem pomocy w formie zasiłków celowych planowano objąć 1 392 osoby w 2011 r. i odpowiednio 1 400 w 2012 r. oraz 1 350 w 2013 r. Planowany średni koszt posiłku dla dzieci i uczniów wynosił 2,50 zł w 2011 r., 3,00 zł w 2012 r. oraz 2,80 zł w 2013 r., natomiast średniomiesięczny koszt zasiłku celowego wynosił 60,00 zł w latach 2011-2012 oraz 108,00 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5-26)

1.3. Przyznane w badanym okresie Gminie kwoty dotacji, zgodnie z art. 14 ust. 4 upd określono corocznie w porozumieniach zawartych pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, a Wójtem w dniach 23 lutego 2011 r., 27 marca 2012 r. oraz 21 lutego 2013 r. Określono w nich kwoty przyznanej dotacji, tj. odpowiednio

237,8 tys. zł, 242,7 tys. zł i 234,8 tys. zł oraz środków własnych Gminy w kwotach wnioskowanych, tj. 100 tys. zł w 2011 r. oraz po 116 tys. zł w latach 2012-2013.

Do ww. porozumień zawierano aneksy, tj. po cztery w latach 2011-2012 oraz trzy w 2013 r. Aneksami tymi, uwzględniając wnioski Gminy, zwiększano kwoty dotacji, tj. w 2011 r. do 400,0 tys. zł (stanowiła ona 100,0 % kwoty wnioskowanej pierwotnie), w 2012 r. do 438,8 tys. zł (94,6%), a w 2013 r. do 400,5 tys. zł (86,3% wnioskowanej). W 2011 r. oraz 2013 r. aneksami nie zmieniono zadeklarowanych wcześniej wysokości środków własnych Gminy, a w 2012 r. zmniejszono je do poziomu 109,7 tys. zł (94,6% określonej pierwotnie w porozumieniu).

Środki finansowe z budżetu państwa na realizację Programu otrzymane na podstawie porozumień, zostały uchwałami Rady Gminy ujęte w budżecie Gminy na poszczególne lata. Środki te wpłynęły do Urzędu w 2011 r. w 13 transzach (średnio co 28 dni), w 2012 r. w 16 (22 dni), a w 2013 r. w 19 transzach (19 dni) i przekazywano je do GOPS w terminach umożliwiającym bieżące finansowanie zadań określonych w Programie.

(dowód: akta kontroli, str. 27-39)

1.4. Otrzymane w latach 2011-2013 dotacje oraz środki własne stanowiące odpowiednio 21,5%, 20% i 30,3% udziału w kosztach realizacji Programu, Gmina wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem określonym w porozumieniach (aneksach). Środki te w łącznej wysokości 1.632,7 tys. zł (w tym 1.239,2 tys. zł dotacji oraz 393,5 tys. zł środków własnych) wykorzystano na:

- dożywianie w formie posiłków, wydając na ten cel łącznie 552,6 tys. zł (33,8% ogółu środków), a średni koszt jednego posiłku wyniósł 2,41 zł w 2011 r., 2,48 zł w 2012 r. i 2,48 zł w 2013 r.,
- zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności – 1.065,3 tys. zł (65,3%), a średni koszt jednego świadczenia wyniósł 110,50 zł w 2011 r., 109,10 zł w 2012 r. oraz 100,30 zł w 2013 r.
- realizację programu PEAD (Europejski Program Pomocy Żywnościowej) wydatkowano 14,8 tys. zł (0,9%).

W 2011 r. Programem objęto łącznie 1450 osób, w tym 373 w formie posiłku, w 2012 r. odpowiednio 1492 i 385, a w 2013 r. 1415 i 413. Dożywianiem w formie posiłku, w latach 2011-2013 objęto dzieci oraz uczniów, przy czym w 2011 r. dodatkowo jedną osobę dorosłą.

(dowód: akta kontroli, str. 40-58)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie rozpoznawania potrzeb dotyczących dożywiania oraz stopnia ich zaspokojenia. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że dyrektorzy szkół skorzystali z uprawnień wynikających z art. 6a upd, tj. zgłosili do GOPS celem udzielenia pomocy w formie posiłku 56 dzieci i uczniów w 2011 r., 52 w 2012 r. i 73 w 2013 r., co zostało we wszystkich przypadkach zrealizowane.

2. Warunki sanitarno-higieniczne bazy żywieniowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie dożywianie dzieci oraz uczniów, prowadzono we wszystkich szkołach (jednostkach organizacyjnych Gminy), tj. w dwóch Szkołach Podstawowych (w Kosewie i Bożem) oraz w dwóch Zespołach Szkół (w Szestnie i w Marcinkowie). Pełną bazę żywieniową (kuchnię wraz z zapleczem technicznym oraz jadalnię) posiadały Szkoła Podstawowa w Bożem oraz Zespół Szkół w Szestnie i dzieci oraz uczniowie w tych szkołach w badanym okresie otrzymywali gorące posiłki. W przypadku zaś Szkoły Podstawowej w Kosewie i Zespołu Szkół

w Marcinkowie, dysponujących wyłącznie pomieszczeniami do wydawania posiłków, dożywianie dzieci i uczniów realizowane było poprzez:

- Zakup przez szkoły produktów żywnościowych u dostawców (w przypadku SP w Kosewie miało to miejsce do 2011 r., a w ZS w Marcinkowie – do czerwca 2012 r.). Dożywianie prowadzone było w formie drugiego śniadania (bułki, mleko, soki, owoce). Dyrektorzy tych placówek przeprowadzali rozeznanie rynku wśród lokalnych dostawców, w celu wyłonienia najkorzystniejszych ofert i w wyniku tych działań pieczywo dowożono bezpośrednio z piekarni, mleko z mleczarni zaś owoce z hurtowni. Stawka za posiłek dla jednego ucznia wynosiła 1,8 zł.
- Catering (w SP w Kosewie od stycznia 2012 r., a w ZS w Marcinkowie od września 2012 r.). W wyniku przeprowadzonego rozeznania rynku dyrektorzy tych szkół zawierali umowy z firmami cateringowymi, w ramach których dzieci i uczniowie otrzymywali gorące posiłki (w 2013 r. m.in. trzy razy w tygodniu gorąca zupa z wkładką i pieczywem oraz dwa razy w tygodniu drugie danie).

Nie stosowano trybów wyboru wykonawcy wynikających z zapisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵, gdyż wartość zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro.

Odnotowania wymaga przy tym, że o zapewnienie gorących posiłków wszystkim dzieciom i uczniom, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Wójta w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2008 r. (Nr kontroli P/08/148).

Jak podał w złożonych wyjaśnieniach Wójt, już wcześniej czyniono starania w celu znalezienia na mrągowskim rynku dostawców gorących posiłków w formie cateringu. Jednakże działające ówczesznie lokale gastronomiczne nie były zainteresowane podjęciem takiej usługi. W jednym przypadku zaproponowano kwotę 8 zł za posiłek, na którą nie było zabezpieczonych środków finansowych, a jednocześnie odpłatność w tej wysokości nie była do przyjęcia przez większość rodziców dzieci nie objętych Programem. Wójt podał również, że nie było możliwości zorganizowania dodatkowego przygotowywania gorących posiłków w kuchniach znajdujących się w SP w Bożem oraz w ZS w Szestnie i dostarczania ich do SP w Kosewie i ZS w Marcinkowie, gdyż moce przerobowe tych kuchni są dostosowane tylko do potrzeb placówek, w których się znajdują.

(dowód: akta kontroli, str. 59-84)

2.2. Dokonane podczas kontroli NIK oględziny bazy żywieniowej w jednostkach organizacyjnych Gminy wykazały m.in., że:

- W SP w Bożem (z Oddziałem Przedszkolnym) oraz ZS w Szestnie (Oddział Przedszkolny, Szkoła Podstawowa i Gimnazjum Publiczne), posiadające własne bazy żywieniowe, zgodnie z jadłospisem dekadowym śniadania składały się ze słodkiej bułki bądź bułki z wędliną lub serem, a obiady – z zupy z „wkładką” i z owocem lub drugiego dania z surówką i kompotem. W dniu oględzin, zgodnie z ww. jadłospisem na śniadanie podano bułkę z szynką, zaś na obiad biały barszcz z białą kielbasą i jajkiem oraz pieczywo.
- W SP w Kosewie (z Oddziałem Przedszkolnym) i w ZS w Marcinkowie (Oddział Przedszkolny, Szkoła Podstawowa i Gimnazjum Publiczne), w których dożywianie prowadzono w formie cateringu, posiłki wydawano w salach lekcyjnych lub w salach zabaw (dzieciom z Oddziału). W szkołach tych zgodnie z jadłospisem dekadowym posiłek składał się z zupy z drugim daniem, drugiego dania z owocem, zupy z kanapką lub samego drugiego dania. W dniu oględzin,

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 907

zgodnie z ww. jadłospisem, obiad składał się z rosółu z makaronem oraz z ryżu z jabłkiem.

- W dniu oględzin, w ww. szkołach z dożywiania w ramach Programu skorzystało łącznie 33 dzieci (46% ogółu) oraz 130 uczniów (37%).

(dowód: akta kontroli, str. 85-96)

2.3. W okresie objętym kontrolą Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Mrągowie przeprowadził w placówkach szkolnych Gminy ogółem 14 kontrole warunków sanitarno-higienicznych. Kontrole te, poza przeprowadzoną w grudniu 2011 r. w ZS w Szestnie, nie wykazały nieprawidłowości ani uchybień. Stwierdzone natomiast w ww. szkole nieprawidłowości dotyczyły zabrudzonych ścian z odpryskami farby w pomieszczeniach kuchni, zniszczonej części wyposażenia kuchni oraz zniszczonej lodówki z oznakami rdzy. Wydane zalecenia, dotyczące zapewnienia właściwego stanu higienicznego ścian w pomieszczeniach kuchni, wyposażenia (szafek i stołów) oraz lodówki, zostały w pełni wykonane, co potwierdzono w kolejnej kontroli inspekcji sanitarnej.

(dowód: akta kontroli, str. 97-100)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Koordynacja i monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu dożywiania

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie Wójt, będący zgodnie z art. 8 ust. 2 upd koordynatorem Programu w Gminie, wywiązał się z obowiązku przekazywania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu kwartalnych i rocznych informacji o realizacji Programu. Informacje kwartalne przekazywano w terminie określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji Programu, tj. do 15 dnia następującego po zakończeniu kwartału, a roczne w terminie określonym w § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. do 10 marca po zakończeniu roku budżetowego. Zakres danych zawartych w informacjach był też zgodny z określonym w § 11 ust. 3 cyt. rozporządzenia oraz z ewidencją źródłową prowadzoną przez GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

3.2. W latach 2011-2013, zgodnie z wytycznymi Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty oraz dokumentacją źródłową Zespół Obsługi Szkół Gminy przekazywał Kuratorium informacje dotyczące dożywiania dzieci i uczniów w przedszkolach i szkołach w ramach Programu. Informacje te, przekazane w określonych terminach zawierały dane dotyczące:

- struktury jednostek systemu oświaty uczestniczących w Programie,
- liczby dzieci i młodzieży objętych Programem, z podziałem na typy szkół oraz formy wydanych posiłków,
- organizacji dożywiania w jednostkach systemu oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 103)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze koordynacji i monitorowania działań realizowanych w ramach Programu. Odnotowania wymaga fakt, że dane wykazywane w sprawozdaniach do Wojewody oraz w informacjach do Kuratora Oświaty były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji źródłowej, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Wójta Gminy Mrągowo w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2008 r.

IV. 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 Olsztynie.

Olsztyn, dnia 5 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor