



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4114-02-05/2013

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 województwa 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	1. Waldemar Żarnoch – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88631 z dnia 06 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Księżodworska 10, 13-200 Działdowo (zwane dalej GOPS lub Ośrodkiem).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bożena Ziółkowska-Wójcicka – Kierownik GOPS

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność GOPS w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa i środków własnych Gminy Działdowo („Gminy”) na realizację zadań określonych w Programie,
- należyte określenie potrzeb w zakresie dożywiania,
- zapewnienie we wszystkich placówkach szkolnych Gminy dożywiania w formie gorących posiłków, a w okresie przerw wakacyjnych udzielanie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności,
- objęcie dożywianiem uprawnionych uczniów szkół ponadgimnazjalnych,
- prawidłowe postępowanie administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu,
- rzetelne sporządzanie informacji (sprawozdań) o realizacji Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania i stopień ich zaspokojenia

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy Działdowo, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.³, zadania określone Programem w całości wykonywał GOPS. Informacje o celach Programu oraz o terminach składania wniosków o przyznanie pomocy w dożywianiu, rozpowszechnianie przez GOPS wśród mieszkańców Gminy m.in. za pośrednictwem pracowników socjalnych i dyrektorów

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

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

³ W sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.)

szkół, a także poprzez umieszczanie tych informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie Ośrodka oraz na stronach internetowych Ośrodka i Urzędu Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

1.2. Potrzeby w zakresie dożywiania dzieci do 7 roku życia, młodzieży szkolnej oraz osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, GOPS ustalał w oparciu o wnioski⁵ osób zainteresowanych, zgłoszenia dyrektorów szkół, a w jednym przypadku z własnej inicjatywy (z urzędu) objęto dożywianiem trzy osoby. W badanym okresie zainteresowani złożyli do GOPS ogółem 2300 wniosków, które zostały rzetelnie rozpatrzone i we wszystkich przypadkach potwierdziły zasadność przyznania pomocy w zakresie dożywiania. Dyrektorzy szkół natomiast, korzystając z uprawnień wynikających z art. 6a upd, zgłosili do objęcia dożywianiem 63 uczniów, co zostało we wszystkich przypadkach uwzględnione przez GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 6-7)

Kierownik GOPS wyjaśniła, że udzielenie pomocy z urzędu dotyczyło trzech uczniów z rodziny, którą zgłosił pracownik socjalny w związku z wywiadem przeprowadzonym w sierpniu 2012 r. Stwierdził on wówczas, że rodzina ta jest niezaradna życiowo oraz występuje niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb. Uczniom tym sfinansowano dożywienie w szkole w okresie wrzesień-grudzień 2012 r., a od 2013 r. prowadzono dalsze finansowanie dożywiania na wniosek tej rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 8)

1.3. Analiza wybranej losowo dokumentacji związanej z 66 wnioskami o przyznanie pomocy w ramach Programu (2,9% ogółu złożonych w badanym okresie), w tym 13 złożonych po raz pierwszy i 53 kontynuowanych wykazała m.in., że:

- Pracownicy socjalni GOPS, w przypadku wniosków złożonych po raz pierwszy przeprowadzili wymagane art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rodzinne wywiady środowiskowe, zaś w odniesieniu do kontynuowanych – dokonali aktualizacji wywiadów, zgodnie z art. 107 ust. 4 ww. ustawy. Wywiady te przeprowadzono według wzoru kwestionariusza określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 19 kwietnia 2005 r.⁶, z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w § 2 ust. 1 do ww. rozporządzenia. Zawarte w wywiadach, opracowane przez pracowników socjalnych plany pomocy były zatwierdzone przez Kierownika GOPS.
- W ramach wywiadów ustalano m.in. łączną wysokość dochodu w rodzinie oraz na jedną osobę, a także sytuację rodzinną, zawodową, mieszkaniową oraz zdrowotną wnioskodawcy. W dokumentacji z wywiadów znajdowały się m.in. zaświadczenia: zakładów pracy o osiągniętych dochodach, Powiatowego Urzędu Pracy o zarejestrowaniu wnioskodawcy jako osoby bezrobotnej oraz ZUS o otrzymywanych świadczeniach.

(dowód: akta kontroli str.9-14)

1.4. W latach 2011-2013 (III kwartał), Kierownik GOPS działając z upoważnienia Wójta Gminy Działdowo, wydał ogółem 2317 decyzji administracyjnych, przyznających pomoc w zakresie dożywiania, na podstawie których 3173 osoby zostały objęte Programem. Analiza 66 postępowań administracyjnych (związanych z ww. 66 wnioskami) zakończonych wydaniem decyzji przyznających pomoc

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182

⁵ Wnioski wpływające do GOPS były rejestrowane w formie elektronicznej w zestawieniach, w których wykazywano datę rejestracji wniosku, numer urzędowy oraz osobę wnioskodawcy (imię i nazwisko).

⁶ W sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.)

w zakresie dożywiania (2,9% ogółu decyzji) wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach decyzje:

- wydano bez zbędnej zwłoki (w terminie od 2 do 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku), tj. zgodnie z jednomiesięcznym terminem załatwienia spraw, określonym w art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷,
- spełniały wszystkie wymogi określone w art. 107 cyt. Kodeksu, tj. zawierały m.in: podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania.

Analiza omawianych postępowań wykazała ponadto, że decyzje przyznające pomoc w formie posiłku wydawano na okres od 3 do 9 miesięcy, zaś decyzje przyznające zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności - wydawano na okres od 18 do 46 dni. Przyznając pomoc w zakresie dożywiania, uwzględniono wymogi art. 5 ust. 1 upd, tj. beneficjentami były osoby, których dochód nie przekraczał 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odwołań od wydanych decyzji, a także skarg na działalność GOPS w zakresie świadczeń objętych Programem

(dowód: akta kontroli str. 9-16)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w zbadanym zakresie.

2. Organizacja i formy pomocy w zakresie dożywiania

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011-2012 GOPS wydatkował na realizację zadań określonych w Programie ogółem 947,3 tys. zł, w tym 747,3 tys. zł (78,9%) z dotacji budżetu państwa oraz 200,0 tys. zł (21,1%) ze środków własnych Gminy. W okresie trzech kwartałów 2013 r. na ten cel wydatkowano natomiast łącznie 208,4 tys. zł, w tym 164,3 tys. zł (78,8%) z dotacji, a 44,1 tys. zł (21,2%) ze środków Gminy.

Środki na realizację Programu, w badanym okresie, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, w tym na dożywianie w formie gorących posiłków wydatkowano 651,5 tys. zł (56,4% ogółu środków), a na zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności – 504,2 tys. zł (43,6%). Wymienionymi formami pomocy objęto 1408 osób w 2011 r., 1102 osób w 2012 r. oraz 663 w okresie trzech kwartałów 2013 r.

Kierownik GOPS w wyjaśnieniu dotyczącym przyczyn zmniejszania ogólnej liczby osób objętych Programem w zakresie dożywiania wskazała polepszanie się sytuacji materialnej niektórych rodzin, w związku z czym osoby te przestały spełniać kryterium dochodowe stanowiące podstawę przyznania pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 17- 19)

2.2 Dożywianie w formie gorących posiłków realizowano we wszystkich placówkach szkolnych Gminy (5 szkół podstawowych, 2 gimnazja oraz 1 zespół szkół). W 2011 r. z posiłku skorzystało 80 dzieci do lat 7 oraz 336 uczniów, w 2012 r. odpowiednio 104 i 396, a w 2013 (w okresie trzech kwartałów) 86 dzieci i 352 uczniów.

Świadczeniem usług w zakresie dożywiania w ww. placówkach w badanym okresie zajmował się wykonawca, wyłoniony w corocznie przeprowadzonych przez Kierownika GOPS (działającego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Działdowo) postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. Przedmiot zamówienia obejmował dowóz obiadów jednodaniowych, na przemian dwa dni zupy z pieczywem oraz trzy dni drugie danie wyłącznie w dniach nauki szkolnej od stycznia do czerwca i od września do grudnia. W umowach zawartych z wykonawcą usług określono m.in. koszt jednego obiadu wynoszący 6,64 zł (w tym 3 zł za pierwsze danie oraz 3,64 zł za drugie danie) w 2011 r., w 2012 r. odpowiednio 6,34 zł (2,85 zł i 3,49 zł) oraz 6,75 zł (3 zł i 3,75 zł) w 2013 r.

GOPS podejmował również działania zmierzające do objęcia w badanym okresie pomocą w dożywianiu 70 absolwentów gimnazjum, którzy kontynuowali naukę. W tym celu poinformowano pisemnie rodziców (uprawnionych opiekunów) uczniów o możliwości jej uzyskania. W wyniku tych działań 17 absolwentów zostało objętych pomocą w zakresie dożywiania, a w przypadku pozostałych uprawnionych absolwentów ich opiekunowie prawni nie skorzystali z możliwości kontynuowania ich dożywiania.

(dowód: akta kontroli str. 20-35)

2.3. Zmniejszyła się ogólna liczba osób korzystających z zasiłku celowego z 992 w 2011 r. do 725 w 2012 r., a w okresie trzech kwartałów 2013 r. objęto nim 269 osób. Beneficjentami zasiłków celowych były głównie osoby znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, których udział stanowił 56,4% w 2011 r. oraz 63,0% w 2012 r., a w 2013 r. (I-III kw.) wyniósł 58,4%.

W decyzjach przyznających zasiłek celowy jego kwotę ustalano w oparciu o wysokość dochodów i liczbę osób w rodzinie oraz ich sytuację rodzinną, zawodową, mieszkaniową oraz zdrowotną. Wysokość świadczenia pieniężnego ustalano na podstawie iloczynu: liczby osób w rodzinie (tylko tych, które nie były objęte dożywianiem w formie gorących posiłków w szkole), liczby dni oraz dziennej stawki wyżywienia. Dzienną stawkę wyżywienia na terenie Gminy Działdowo ustalono na poziomie 6 zł.

W okresach ferii zimowych i przerw wakacyjnych, opiekunom prawnym uczniów objętych Programem przyznawano zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności. W badanym okresie wydatkowano na ten cel łącznie 103,8 tys. zł, obejmując zasiłkami ogółem 792 uczniów.

Niepodjęcie dożywiania w ww. okresach Wójt Gminy Działdowo wyjaśnił: m.in. zbyt małym zainteresowaniem ze strony uczniów spędzaniem czasu wolnego na terenie szkoły, dużymi kosztami dowożenia ewentualnie zainteresowanych uczniów (pojedyncze osoby) do placówek odległych od miejsca zamieszkania nawet do 10 km i generowanie dodatkowych kosztów związanych z brakiem możliwości egzekwowania uczestnictwa dzieci i młodzieży w dobrowolnych zajęciach, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do marnotrawstwa żywności. Wskazał również na brak środków na wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli, którzy musieliby pełnić dyżury w pałaczkach szkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 36-41)

2.4. Stosownie do zapisów umów zawartych z wykonawcami, świadczącymi usługi w zakresie dożywiania uczniów szkół na terenie Gminy, podstawą rozliczenia się GOPS za dostarczane posiłki były comiesięczne faktury wystawiane przez wykonawców. Do faktur załączane były zestawienia potwierdzone przez dyrektorów szkół i zawierające liczbę wydanych posiłków dla poszczególnych uczniów korzystających z dożywiania. Analiza dokumentacji rozliczeń GOPS z wykonawcą

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907

za świadczenie ww. usług w wybranych losowo 3 miesiącach (kwiecień 2011 r., maj 2012 r. oraz marzec 2013 r.) obejmującej 41 dokumentów, wykazała m.in., że:

- faktury wystawiano oddzielnie dla poszczególnych szkół, określając ilość posiłków i ich cenę jednostkową oraz łączną kwotę do zapłaty,
- faktury stanowiące podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych GOPS były każdorazowo poddane kontroli formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz zaakceptowane do wypłaty środków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.⁹
- spośród 20456 dostarczonych przez wykonawcę porcji obiadowych ujętych w ww. fakturach, 18830 (92%) posiłków zostało wydanych uczniom, zaś pozostałe 1626 z powodu nieobecności uprawnionych uczniów, wg wyjaśnień Kierownika GOPS były wydane uczniom, którzy wyrażali chęć zjedzenia dodatkowego posiłku.

(dowód: akta kontroli str. 42- 51)

2.5. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki udzielania świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych, czy też korzystania przez osoby dorosłe z gorących posiłków. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że wynikało to z braku zainteresowania tymi formami pomocy ze strony uprawnionych, mimo informowania ich przez pracowników socjalnych o możliwości otrzymania pomocy w tych formach.

(dowód: akta kontroli str. 18-19)

2.6. Odnotowania wymaga udział GOPS w innych formach pomocy w zakresie dożywiania poza Programem, realizowany na podstawie porozumienia z Działdowskim Centrum Caritas. W badanym okresie, w ramach programu „Dostarczanie żywności najuboższej ludności Unii Europejskiej (PEAD), dla 7474 osób wydawano żywność (m.in: chleb, kasza, masło, mąka, makaron, ryż, olej, zupa, mleko) o łącznej wartości 19 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Odnotowania wymaga przy tym fakt, że GOPS podjęła działania organizacyjne w celu zapewnienia gorących posiłków dzieciom i uczniom we wszystkie dni nauki szkolnej, zorganizowała zainteresowanym i uprawnionym osobom pomoc w ramach Programu w okresie przerw wakacyjnych, a także objął dożywianiem byłych uczniów gimnazjum, kontynuujących naukę w szkołach ponadgimnazjalnych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Kierownika GOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 maja 2008 r. (Nr kontroli P/08/148)

3. Monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu dożywiania

3.1. Kwartalne i roczne informacje o realizacji Programu w latach 2011-2013 (III kwartał) przezywano Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w terminie od 12 do 15 dnia po upływie okresu sprawozdawczego, tj. zgodnie z terminem określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji Programu. W informacjach zawarto wymagany zakres danych określony w § 11 ust. 3 ww. rozporządzenia RM, tj. m.in. liczbę osób objętych programem, wysokość kosztów realizacji Programu, liczbę osób, którym przyznano zasiłki celowe, liczbę punktów żywieniowych. Dane wykazywane w informacji do Wojewody były zgodne z dokumentacją źródłową prowadzoną w GOPS.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330

(dowód: akta kontroli str. 53)

3.2. Zgodne z dokumentacją źródłową dane odnośnie realizacji Programu, GOPS ujął również w przekazanych Radzie Gminy w Działdowie sprawozdaniach ze swojej działalności za 2011 r. oraz 2012 r. Były one też zgodne z danymi wykazywanymi w informacjach o realizacji Programu, przekazanych Wojewodzie Warmińsko – Mazurskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 54-57)

3.3. W wyniku przeprowadzonej w GOPS, w lutym 2013 r. przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko–Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie kontroli kompleksowej, stwierdzono m.in. uchybienia w sześciu decyzjach przyznających zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności. Polegały one na przyznawaniu świadczenia od daty wpływu wniosku do GOPS, zamiast od pierwszego dnia miesiąca, w którym on wpłynął do Ośrodka. Powyższe uchybienie zostało niezwłocznie wyeliminowane, co potwierdzili kontrolerzy z Wydziału Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 58-60)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w zbadanym zakresie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 14 stycznia 2014 r.

Waldemar Żarnoch
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie