



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4114-02-08/2013
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
Kontrolerzy	1. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86632 z dnia 9 grudnia 2013 r. 2. Andrzej Sibierski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88639 z dnia 31.12.2013 (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejsko – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Węgorzewie (dalej: „MGOPS”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Giczewska – Dyrektor MGOPS

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność MGOPS w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa i środków własnych Gminy Węgorzewo („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 o przyznaniu pomocy w ramach Programu,
- rzetelne sporządzanie informacji (sprawozdań) o realizacji Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopień ich zaspokojenia.

Opis stanu
faktycznego

1.1 Na terenie Gminy Węgorzewo, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.³ zadania określone Programem w całości wykonywał MGOPS. Potrzeby w zakresie dożywiania dzieci do 7 roku życia („dzieci”), uczniów

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.).

do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej (uczniów”) oraz osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, MGOPS ustalał głównie w oparciu o wnioski osób zainteresowanych oraz zgłoszenia dyrektorów szkół i przedszkoli⁵. W badanym okresie do MGOPS wpłynęło ogółem 3335 wniosków, w tym 3017 od osób zainteresowanych oraz 318 od dyrektorów szkół i przedszkoli. Ponadto MGOPS z własnej inicjatywy (z urzędu), w wyniku przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, udzielił sześciu osobom pomocy w ramach Programu.

W odniesieniu do wszystkich wniosków złożonych przez osoby zainteresowane, przeprowadzono wymagane wywiady środowiskowe, które w 2992 przypadkach (99,2%) potwierdziły zasadność przyznania pomocy w zakresie dożywiania, zaś w 25 odmówiono jej przyznania, z powodu niespełnienia przez wnioskodawcę kryterium dochodowego. Stwierdzono, że spośród 25 dzieci i uczniów z rodzin, którym odmówiono udzielenia pomocy, dziewięć zostało jednak objętych dożywianiem na podstawie zgłoszeń dyrektorów szkół.

Spośród 318 dzieci i uczniów zgłoszonych w latach 2011-2013 przez dyrektorów szkół i przedszkoli, 314 zostało przez MGOPS zakwalifikowanych do dożywiania, a ich liczba nie przekroczyła 20% ogółu dzieci i uczniów dożywianych w tych placówkach, co było zgodne z art. 6a ust. 4 upd.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.2. Analiza losowo wybranej dokumentacji związanej z 60 wnioskami o przyznanie pomocy w ramach Programu (2% ogółu złożonych w badanym okresie) wykazała m.in., że:

- Pracownicy socjalni MGOPS, 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 Dyrektora MGOPS.
- 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. 7-11)

1.3. W latach 2011-2013 (do 30 listopada), Dyrektor MGOPS działając z upoważnienia Burmistrza Węgorzewa wydał ogółem 3258 decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania.

Analiza 60 postępowań administracyjnych (związanych z ww. 60 wnioskami) zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania (posiłku) wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach decyzje:

⁴ Dz. U. z 2013 r., Nr 182

⁵ Dyrektorzy korzystali z uprawnień wynikającego z art. 6a upd

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

- wydano bez zbędnej zwłoki (w terminie od 3 do 31 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.: prawidłową podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania,
- wydawano na okres trwania ferii zimowych oraz od 3 do 6 miesięcy w trakcie trwania roku szkolnego.

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 stwierdzono przypadków odwoływania się od decyzji o przyznaniu pomocy, a także nie było skarg na działalność MGOPS w zakresie świadczeń objętych Programem

(dowód: akta kontroli str. 6- 12)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MGOPS w zbadanym zakresie. Na podkreślenie zasługuje m.in. prawidłowe podawanie uzasadnienia prawnego w decyzjach administracyjnych o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Dyrektora MGOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 maja 2008 r. (Nr kontroli P/08/148).

2. Organizacja i formy pomocy w zakresie dożywiania.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011-2012 na realizację zadań określonych w Programie, MGOPS wydatkował ogółem 1 014,7 tys. zł, w tym 754,7 tys. zł (74,4%) z dotacji budżetu państwa oraz 260,0 tys. zł (25,6%) ze środków własnych Gminy. W okresie 11 miesięcy 2013 r. na ten cel wydatkowano natomiast łącznie 394,4 tys. zł, w tym 276,3 tys. zł (70%) z dotacji, a 118,1 tys. zł (30%) ze środków Gminy. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dożywianie w formie gorących posiłków wydatkowano 977,1 tys. zł (70% ogółu środków), a 418,1 tys. zł (30%) na zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności. Wymienionymi formami pomocy objęto 1203 osoby w 2011 r., 1294 w 2012 r. oraz 953 osoby w okresie 11 miesięcy 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

2.2. Dożywianie w formie gorących posiłków realizowano we wszystkich placówkach szkolnych Gminy tj. w dwóch przedszkolach, czterech szkołach podstawowych, gimnazjum i zespole szkół składającym się ze szkoły podstawowej i gimnazjum. W 2011 r. z posiłku skorzystało 91 dzieci oraz 310 uczniów, w 2012 r. odpowiednio 130 i 345, a w 2013 r. (w okresie 11 m-cy) 141 dzieci i 348 uczniów. Średni koszt jednego posiłku w 2011 r. wyniósł 4,57 zł, w 2012 r. – 4,36 zł i 3,83 zł w 2013 r.

W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące dożywiania dzieci i uczniów, MGOPS realizował poprzez coroczne zawieranie umów z dyrektorami szkół, w których znajdowały się kuchnie i stołówki. Ponadto w przypadku dwóch szkół podstawowych i zespołu szkół, zlokalizowanych na terenach wiejskich (nie posiadających bazy żywieniowej) zawierano umowy z dostawcami gorących posiłków, wyłonionymi corocznie w drodze postępowania o zamówienie publiczne, przeprowadzanego

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸. MGOPS w specyfikacji określił przedmiot zamówienia, tj. liczbę posiłków, ich objętość, gramaturę i kaloryczność. W badanym okresie zapewniono gorące posiłki w formie dwudaniowych obiadów, a ponadto dzieci uczęszczające do przedszkoli otrzymywały śniadania i podwieczorki, a uczniowie szkół wiejskich drugie śniadanie.

Rozliczenie finansowe (w układzie miesięcznym) z dostawcami posiłków (catering), szkołami i placówkami oświatowymi realizującymi zadania w zakresie dożywiania następowało na podstawie faktur z załączonymi wykazami dzieci i uczniów objętych programem. Dostawcy posiłków każdorazowo przedkładali ewidencję wydanych posiłków potwierdzoną przez dyrektora szkoły.

W jednej, z dwóch świetlic socjoterapeutycznych oraz ognisku wychowawczym jako dodatkowy posiłek podawano dzieciom słodkie bułki, pączki i pizzę. Od stycznia 2014 r., MGOPS zapewnił przebywającym w nich dzieciom i młodzieży posiłki o zmniejszonej zawartości cukru i tłuszczu.

(dowód: akta kontroli str. 15-31)

2.2.1. W badanym okresie, MGOPS zapewnił również gorące posiłki dzieciom w okresach ferii zimowych oraz przerw wakacyjnych, realizowanych w szkołach posiadających własną bazę żywieniową. W okresie ferii zimowych dożywianiem objęto łącznie 61 dzieci, a w czasie przerw wakacyjnych – 40 dzieci.

Ponadto w okresach ferii zimowych i przerw wakacyjnych, opiekunom prawnym uczniów objętych Programem przyznawano zasiłki celowe na zakup przysługujących tym uczniom posiłku lub żywności. Objęto nimi 32 dzieci w 2011 r., 52 w 2012 r. i 22 dzieci w 2013 r.

W latach 2011-2013 MGOPS objął również dożywianiem absolwentów gimnazjum kontynuującym naukę, we wszystkich przypadkach, w których o pomoc w tym zakresie wystąpili ich opiekunowie prawni. W 2011 r. z pomocy (w formie zasiłku celowego lub sfinansowania gorących posiłków) skorzystało łącznie 45 uczniów, w 2012 r. odpowiednio 46, a w 2013 r. – 47 uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 32-48)

2.3. Zwiększyła się liczba osób korzystających z zasiłku celowego z 614 w 2011 r. do 630 w 2012 r., a w okresie do 30 listopada 2013 r. objęto nim 327 osób. Beneficjentami zasiłków celowych były głównie osoby znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, których udział stanowił 70,3 % w 2011 r. oraz 67,2% w 2012 r., a w 2013 r. (11 m-cy) wyniósł 67,8%. Średniomiesięczna wysokość jednego zasiłku celowego wzrosła z 206,9 zł do 278,4 zł w 2013 r.

W decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego, jego kwotę określano 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 (wyniosła ona 3,59 zł w 2011 r. oraz 3,50 zł w latach 2012-2013).

(dowód: akta kontroli str. 13, 15-17, 49)

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 907

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Odniesienia wymaga podjęcie przez MGOPS działań organizacyjnych w celu zapewnienia gorących posiłków dzieciom i uczniom we wszystkich placówkach szkolnych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do dyrektora MGOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 maja 2008 r. (Nr kontroli P/08/148).

Opis stanu
faktycznego

3. Monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu.

3.1. W ramach monitorowania działań realizowanych w ramach Programu, MGOPS sporządzał kwartalne i roczne informacje o realizacji Programu w latach 2011-2013 (III kwartał) na podstawie prowadzonej przez siebie dokumentacji źródłowej.

W omawianych informacjach zawarto wymagany zakres danych określony w § 11 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r., tj. m.in. liczbę osób objętych Programem, wysokość kosztów realizacji Programu, liczbę osób, którym przyznano zasiłki celowe i liczbę punktów żywieniowych.

Informacje sporządzano w terminach umożliwiających Burmistrzowi Węgorzewa, będącemu zgodnie z art. 8 ust.2 upd koordynatorem Programu, przekazywanie ich Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu z zachowaniem terminów wyznaczonych w ww. rozporządzeniu. I tak, kwartalne informacje, zgodnie z § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia przekazywano Wojewodzie do 15 dnia następującego po zakończeniu kwartału, a roczne w terminie określonym w § 11 ust. 2 rozporządzenia, tj. do 10 marca po zakończeniu roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 31,50-67)

3.2. Kontrola kompleksowa przeprowadzona w MGOPS w listopadzie 2012 r. przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, którą objęto m.in. zagadnienia związane z dożywianiem dzieci w ramach Programu oraz przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 68-72)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MGOPS w zbadanym zakresie.

IV. 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 22 stycznia 2014 r.

Rafał Dmytrenko
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie