



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.01.2021

Artur Chojecki
Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Warmińsko-Mazurski
Urząd Wojewódzki w Olsztynie
Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9
10-959 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Chojecki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski, od 8 grudnia 2015 r. (dalej: Wojewoda)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Wojewody w zakresie przygotowania do realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023¹ (dalej: Program) i podziału środków na zadania określone w Programie. 2. Monitorowanie i ocena oraz koordynowanie przez wojewodę realizacji Programu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 października 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL84/2021 z 6 lipca 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody podejmowane w zakresie przygotowania do realizacji Programu, podziału środków na zadania w nim określone oraz jego monitorowania, oceny i koordynowania.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Urzędzie dokonano podziału środków na realizację modułu 1 i 2 Programu pomiędzy wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego, którym zabezpieczono w 100% zgłaszane potrzeby. Terminowo występowano z wnioskami do Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju ⁴ o zwiększenie planu wydatków w części budżetu państwa, której Wojewoda był dysponentem oraz o środki pochodzące z właściwej rezerwy celowej. Ww. środki uruchamiano zgodnie z harmonogramem Programu. Sprawowano także w sposób prawidłowy nadzór nad realizacją umów zawartych z gminami, m.in. poprzez weryfikowanie ich potrzeb, analizę miesięcznych meldunków oraz wykonywanie kontroli w miejscu realizacji zadań.

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).

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Minister Finansów.

Prawidłowo rozliczano środki przeznaczone na realizację modułu 1 i 2 Programu oraz terminowo zatwierdzano rozliczania dotacji. Poddawano analizie okresowe informacje o realizacji zadań oraz dokonywano pomiarów efektów rzeczowych jego wdrażania.

Zadania w ramach modułu 3 Programu realizował w okresie objętym kontrolą Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty⁵ oraz Wydział Finansów i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieopublikowania w okresie od maja 2019 r. do 7 października 2021 r. na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej⁶ Urzędu Wojewódzkiego wykazu organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym za lata 2019-2021, co było wymagane § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”⁷ 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 posiłków. Nieprawidłowość ta nie miała jednak wpływu na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Wojewody w zakresie przygotowania do realizacji Programu i podziału środków na zadania określone w Programie

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie spraw związanych z finansowaniem zadań dotyczących m.in. realizacji Programu przypisano, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸ oraz regulaminem Wydziału Polityki Społecznej⁹, pracownikowi Oddziału budżetu, planowania i analiz w tym Wydziale. Do zadań tych należało, m.in.:

- opracowywanie projektu planu budżetu na realizację Programu przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁰,
- przygotowanie umów na realizację Programu,
- ustalanie w ramach wskaźników wynikających z ustawy budżetowej podziału środków według wymaganej szczegółowości,
- prowadzenie ewidencji dotacji celowych przekazywanych w poszczególnych miesiącach jst w układzie tradycyjnym i zadaniowym,
- sporządzanie i analiza sprawozdawczości dotyczącej wykorzystania dotacji,

⁵ Dalej: Kurator Oświaty.

⁶ Dalej: BIP.

⁷ Dz.U. poz. 267, dalej: rozporządzenie RM w sprawie modułu 3.

⁸ Stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 277 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 października 2017 r., ze zm. oraz załącznik do Zarządzenia Nr 187 z dnia 21 czerwca 2021 r.

⁹ Stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 45 Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Wydziału Polityki Społecznej, ze zm. oraz do Zarządzenia nr 6 z dnia 4 kwietnia 2019 r. i Zarządzenia nr 9 z dnia 8 czerwca 2020 r. w tej samej sprawie.

¹⁰ Dalej: jst.

- współdział w dokonywaniu okresowej kwartalnej i rocznej oceny z przebiegu wykonywania zadań i wydatkowania dotacji celowych,
- przygotowywanie wniosków o przyznanie dodatkowych środków z rezerw celowych budżetu państwa,
- współpraca z jst oraz jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej w zakresie realizacji dofinansowywanych dotacją celową zadań Programu.

Kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację Programu przeprowadzał Oddział nadzoru i kontroli, wchodzący w skład Wydziału PS.

(akta kontroli str. 3-55)

1.2. W okresie objętym kontrolą Wojewoda uczestniczył w planowaniu budżetu na lata 2019-2021 w odniesieniu do działań określonych w Programie (moduł 1 i 2)¹¹. Wojewoda podejmował działania mające na celu pozyskanie danych m.in. o:

- potrzebach finansowych poszczególnych gmin województwa warmińsko-mazurskiego¹² oraz deklarowanym przez gminy wkładzie własnym,
- uchwałach podjętych przez rady gmin, w tym: w szczególności w sprawie przyjęcia programu osłonowego, podwyższających kwotę kryterium dochodowego do 150% dla zasiłków celowych, podwyższających kwotę kryterium dochodowego do 150% do wysokości, od której nie żąda się zwrotu wydatków w zakresie dożywiania za udzielony posiłek albo świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych,
- liczbie dzieci i młodzieży wymagających pomocy w ramach Programu oraz osób dorosłych¹³,
- średnim koszcie jednego posiłku dla dzieci i młodzieży oraz osób starszych, przewidywanym koszcie dowozu posiłków dla osób starszych i niepełnosprawnych,
- średnim poziomie dochodów na mieszkańca w gminie,
- liczbie stołówek, w których prowadzone jest dożywianie w ramach Programu¹⁴.

Ww. informacje pozyskano na podstawie wysyłanych do gmin pism informujących¹⁵ o wstępnych wielkościach dotacji celowych z budżetu państwa, ujętych w projekcie budżetu Wojewody na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i dokonywanych uzgodnień w tym zakresie oraz kierowanych do Wojewody wniosków gmin o przyznanie dotacji celowej na realizację modułu 1 i 2 Programu. Termin przesyłania Wojewodzie wniosków na lata 2019-2021 ustalono odpowiednio do dnia: 22 stycznia 2019 r.¹⁶, 17 stycznia 2020 r.¹⁷ oraz 15 stycznia 2021 r.¹⁸.

(akta kontroli str. 56-96)

¹¹ Moduł 1 – dla dzieci i młodzieży, moduł 2 – dla dorosłych.

¹² W tym o potrzebach na realizację modułu 1 i 2 Programu.

¹³ W tym: o liczbie osób starszych i niepełnosprawnych.

¹⁴ W tym liczba stołówek prowadzonych bezpośrednio przez gminę.

¹⁵ W latach 2019-2021 pisma takie wysyłano z końcem października roku poprzedzającego realizację zadań w ramach Programu, odpowiednio: 24 października 2018 r. na 2019 r., 21 października 2019 r. i 2020 r. odpowiednio na: 2020 r. i 2021 r.

¹⁶ Pismo Wojewody z 11 stycznia 2019 r. o podjęcie działań zmierzających do składania wniosków o dotację z budżetu państwa na realizację Programu w 2019 r.

¹⁷ Pismo Wojewody z 8 stycznia 2020 r. o podjęcie działań zmierzających do składania wniosków o dotację z budżetu państwa na realizację Programu w 2020 r.

¹⁸ Pismo Wojewody z 22 grudnia 2020 r. o podjęcie działań zmierzających do składania wniosków o dotację z budżetu państwa na realizację Programu w 2021 r.

W latach 2019-2021 Wojewoda corocznie uczestniczył w ramach planowania budżetowego w określaniu wielkości finansowania i rzeczowych efektów Programu, także poprzez sporządzanie budżetu zadaniowego, w ramach którego 13 funkcji pn. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny realizowano:

- działanie pn. Pomoc państwa w zakresie dożywiania oraz pomoc żywnościowa dla najuboższych, którego celem mierzonym na podstawie miernika pn. liczba osób korzystających z dożywiania w ramach Programu w danym roku w stosunku do liczby osób korzystających z dożywiania w ramach Programu w roku poprzednim (w %)¹⁹, było zapewnienie pomocy w zakresie dożywiania osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.
- Poddziałanie pn. Realizacja budżetu Wojewody z zakresu wieloletniego programu, którego celem było zabezpieczenie środków finansowych na realizację zadania (minimalizacja zwrotu środków). Ustalono, że miernikiem realizacji tego celu w latach 2019-2021 będzie stopień wykonania planu dotacji na poziomie nie mniejszym niż 95%.

(akta kontroli str. 200-214)

Wojewoda, na podstawie harmonogramu realizacji modułu 1 i 2 Programu, został poinformowany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁰ o planowanej wielkości środków finansowych na realizację Programu. Dla województwa warmińsko-mazurskiego na realizację modułu 1 i 2 Programu w latach 2019-2021 zaplanowano w uchwałach budżetowych²¹ oraz w ramach I transzy rezerwy celowej budżetu państwa, którą planowano uruchomić w terminie do 1 czerwca danego roku²², łącznie 90 887,7 tys. zł, z czego:

- 30 164,5 tys. zł, z tego: 23 028 tys. zł w uchwale budżetowej oraz 7 136,5 tys. zł w ramach I transzy rezerwy celowej budżetu państwa w 2019 r.
- 30 419,7 tys. zł, z tego odpowiednio: 23 028 tys. zł i 7 391,7 tys. zł w 2020 r.,
- 30 303,5 tys. zł, z tego odpowiednio: 23 028 tys. zł i 7 275,5 tys. zł w 2021 r.

W latach 2019-2021, Wojewoda był informowany przez Ministra RPiPS o wysokości kwoty I transzy rezerwy celowej budżetu państwa odpowiednio: 29 stycznia 2019 r., 28 stycznia 2020 r. oraz 14 stycznia 2021 r., tj. zgodnie z harmonogramem realizacji Projektu.

(akta kontroli str. 97-110, 190-199)

Analiza potrzeb dokonanych przez Wojewodę na podstawie wniosków złożonych przez gminy w latach 2019-2021²³ wykazała, że:

- wszystkie gminy województwa zadeklarowały udział w Programie.

¹⁹ W 2019 r. przewidywano, że 67 tys. osób skorzysta z dożywiania w ramach Programu. Wartość tego miernika planowano w oparciu o potrzeby zgłaszane przez gminy w poprzednich okresach sprawozdawczych oraz po analizie wcześniejszych okresów sprawozdawczych wskazujących na znaczny spadek liczby osób objętych pomocą. W 2020 r. zakładano, że 58 tys. osób skorzysta z dożywiania w ramach Programu, zaś w 2021 r. – 57 tys. osób.

²⁰ Dalej: Minister RPiPS.

²¹ W ramach rozdziału 85230 §2030 – Pomoc społeczna w zakresie dożywiania.

²² Zgodnie z Programem podział środków z rezerwy celowej dla poszczególnych województw zostanie dokonany w oparciu o wskaźniki i przypisane im wagi: przewidywana liczba osób, które będą korzystały z pomocy w roku bieżącym – waga 80%, średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie – 10%, średnia stopa bezrobocia w województwie – 10%.

²³ W latach 2019-2021 Wojewoda dokonał podziału środków odpowiednio: 15 lutego 2019 r., 5 marca 2020 r. oraz 5 lutego 2021 r.

- Środki zaplanowane w uchwałach budżetowych stanowiły w: 2019 r. - 67,1% zgłoszonych potrzeb (34 327,9 tys. zł), w 2020 r. – 71,6% (32 185,1 tys. zł), zaś w 2021 r. – 74,4% (30 941,7 tys. zł), przy zadeklarowanym udziale środków własnych gmin na poziomie: 10 203,9 tys. zł w 2019 r., 9 279,3 tys. zł w 2020 r. oraz 8 807,4 tys. zł w 2021 r.;
- Większość gmin województwa zawnioskowała o zwiększenie kwoty dotacji z jednoczesnym obniżeniem wkładu własnego poniżej 40%. W 2019 r. było to 109 gmin (94% wszystkich gmin województwa), w 2020 r. – 108 (93%), w 2021 r. – 111 (96%), tym samym udział środków własnych gmin wynosił w 2019 r. - 22,91%²⁴, w 2020 r. – 22,38%²⁵, w 2021 r. – 22,16%²⁶. Gminy prosiły o zwiększenie dotacji z budżetu Wojewody uzasadniały m.in. trudną sytuacją finansową, prowadzeniem szeregu inwestycji, mających na celu polepszenie bytu mieszkańców, wysoką stopą bezrobocia, popełnionym i rolniczym charakterem gmin oraz sytuacją w kraju związaną z pandemią Covid-19, wpływającą na obniżenie poziomu dochodów budżetów gmin z tytułu podatków i opłat. Do czasu uruchomienia środków przyznanych z poszczególnych transz rezerwy celowej budżetu państwa, pozostawiono udział środków własnych gmin na poziomie 40%. Ostatecznie w latach 2019-2021 Wojewoda rozpatrzył pozytywnie wszystkie pisemne wnioski o zwiększenie udziału dotacji w kosztach realizacji zadania.

W badanym okresie Wojewoda, po przeprowadzonej analizie, kierował do Ministra RPiPS²⁷ prośby o zwiększenie kwoty I transzy środków pochodzących z rezerwy celowej w celu zabezpieczenia wszystkich potrzeb gmin składających wnioski o zwiększenie kwoty dotacji. W latach 2019-2021 zwiększono kwotę I transzy środków z rezerwy celowej łącznie o 4 836,1 tys. zł, z czego o: 2 582,7 tys. zł w 2019 r., 1 765,9 tys. zł w 2020 r. oraz 487,5 tys. zł w 2021 r. Zwiększenie kwoty I transzy środków spowodowało, że w latach 2019-2021 na realizację Programu zaplanowano środki w łącznej wysokości 95 723,9 tys. zł, z czego: 32 747,2 tys. zł w 2019 r.²⁸, 32 185,6 tys. zł w 2020 r.²⁹, zaś 30 791 tys. zł w 2021 r.³⁰

(akta kontroli str. 111-199, 46-412)

Wojewoda, w okresie objętym kontrolą, kierował do Ministra Finansów wnioski o wydanie decyzji budżetowych w sprawie zwiększenia dotacji z rezerwy celowej na realizację Programu. W zakresie dotyczącym:

- I transzy środków były to wnioski z: 27 maja 2019 r. (decyzją z 13 czerwca 2019 r. zwiększono środki o 9 719,2 tys. zł), 28 maja 2020 r. (decyzją z 24 czerwca 2020 r. zwiększono środki o 9 157,6 tys. zł), 19 maja 2021 r. (decyzją z 10 czerwca 2021 r. zwiększono środki o 7 763,1 tys. zł),
- II transzy środków były to wnioski z: 8 sierpnia 2019 r. (decyzją z 27 września 2019 r. zwiększono środki o 706,2 tys. zł).

²⁴ Co stanowi: powyżej 40% - jedna gmina, 40% - sześć gmin, 31%-39% - osiem gmin, 21%-30% - 19 gmin, 20% - 82 gminy.

²⁵ Co stanowi: powyżej 40% - jedna gmina, 40% - siedem gmin, 31%-39% - sześć gmin, 21%-30% - 17 gmin, 20% - 85 gminy.

²⁶ powyżej 40% - zero gmin, 40% - pięć gmin, 31%-39% - osiem gmin, 21%-30% - 21 gmin, 20% - 82 gminy.

²⁷ Pisma Wojewody z: 14 maja 2019 r., 7 maja 2020 r. oraz 5 maja 2021 r.

²⁸ Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2019 r., zaś 9 719,2 tys. zł z rezerwy celowej.

²⁹ Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2020 r., zaś 9 157,6 tys. zł z rezerwy celowej.

³⁰ Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2021 r., zaś 7 763,1 tys. zł z rezerwy celowej.

W latach 2020-2021 (do 28 września) Wojewoda nie kierował do Ministra Finansów wniosków o środki w ramach II transzy.

Powyższe wnioski były składane w terminie od jednego do pięciu dni od otrzymania od MRiPS informacji o podziale środków w ramach poszczególnych transz. Decyzje w sprawie zmian w budżecie Wojewody były podejmowane przez Wojewodę najpóźniej w terminie od dwóch do 14 dni od wydania decyzji przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 254-431, 869-870)

W latach 2019-2021 Wojewoda, przeprowadzał weryfikację zapotrzebowania gmin na wsparcie w ramach Programu, w tym przed każdym wystąpieniem do Ministra Finansów o uruchomienie środków finansowych pochodzących z rezerwy celowej. Weryfikacja ta odbywała się poprzez wypełnienie przez gminy stosownych formularzy obrazujących planowany koszt realizacji Programu, uwzględniający wysokość środków własnych oraz wnioskowaną kwotę dotacji. W 2019 r. weryfikację potrzeb przeprowadzono czterokrotnie, w 2020 r. – trzykrotnie, a w 2021 r. (do 16 lipca) – dwukrotnie. Weryfikacja potrzeb była podstawą do zwiększenia, jak i zmniejszenia planów dotacji dla gmin na realizację modułu I i II Programu. Ww. zmiany dokonywano stosownymi decyzjami Wojewody.

W latach 2019-2021 Wojewoda, po otrzymaniu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie zwiększającej 27 pozycję rezerwy celowej³¹, niezwłocznie sporządzał decyzje w sprawie zwiększenia budżetu i dotacji celowych dla jst i przekazywał środki na wsparcie (w terminie od dwóch do sześciu dni od otrzymania ww. decyzji).

(akta kontroli str. 215-253, 273-356, 402-408, 414-427, 798-804)

Wojewoda otrzymywał od Ministra Finansów decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa w związku z realizacją Projektu, po terminie uruchomienia I i II transzy z rezerwy celowej, o których mowa w Programie. Zgodnie rozdziałem VIII.1. pkt 2.1. harmonogramu realizacji Projektu, Minister Finansów uruchamia środki z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów realizacji Programu i przekazuje do części budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie, a następnie do budżetów gmin w dwóch transzach, tj. pierwsza transza po korekcie zapotrzebowania – do dnia 1 czerwca; druga transza po korekcie zapotrzebowania – druga dekada sierpnia. W poszczególnych latach objętych kontrolą Wojewoda otrzymał ww. decyzje z opóźnieniem, tj. w:

- 2019 r. – 13 czerwca 2019 r. oraz 27 września 2019 r., tj. odpowiednio: 12 i 38 dni po terminie,
- 2020 r. – 24 czerwca 2020 r., tj. 23 dni po terminie (dotyczy I transzy),
- 2021 r. – 10 czerwca 2021 r., tj. 9 dni po terminie (dotyczy I transzy).

Dyrektor PS wyjaśnił, że opóźnienia Ministra Finansów w stosunku do harmonogramu określonego w Programie nie wpływały na płynność realizacji zadań, a żadna z gmin nie zgłaszała konieczności angażowania własnych środków kosztem realizacji innych zadań w gminie.

(akta kontroli str. 253-272, 357, 409-413)

³¹ W części 85/25, dział 852, rozdział 85230, paragraf 2030.

1.3. Analiza korespondencji otrzymanej przez Wojewodę od Ministra RPiPS, pism kierowanych przez Wojewodę do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, 15 wniosków spośród z 348³² (4,3%), składanych przez gminy do Wojewody o przyznanie dotacji³³ oraz informacji o podziale środków zaakceptowanych przez Wojewodę: 15 lutego 2019 r.³⁴, 5 marca 2020 r.³⁵ oraz 5 lutego 2021 r.³⁶ wykazała, że:

- przy ustalaniu wysokości dotacji dla gmin oraz przy ich udzielaniu zapewniono wymagany udział własnych środków gminy,
- przygotowując propozycje podziału środków dla gmin uwzględniano kryteria określone w rozdziale VI.1. ust. 3 pkt 3 i 4 Programu,
- uwzględniano udział wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta w ustalaniu wysokości dotacji oraz kryteria określone w rozdziale V.1 ust. 6 Programu (liczba osób wymagających wsparcia, fakt dowozu, posiłków, sytuację finansową gminy),
- zakładano, że wsparcie otrzymają osoby spełniające warunki otrzymania pomocy oraz kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium³⁷, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁸.

Przy opracowywaniu podziału środków dla poszczególnych gmin brano pod uwagę konieczność zabezpieczenia potrzeb wszystkich 116 gmin województwa w proporcjach 60% – udział dotacji (w tym kwota dotacji nie wyższa niż wnioskowana przez gminę), 40% – udział środków własnych gmin. Pozostałą część dotacji dzielono proporcjonalnie dla gmin, przy uwzględnieniu kryteriów, takich jak::

- liczba dzieci i młodzieży planowanej do objęcia pomocą w formie dożywiania w ramach Programu – waga 50%,
- liczba dorosłych wymagających pomocy w ramach Programu, w tym liczba osób starszych, niepełnosprawnych – waga 20%,
- średni koszt posiłku dla: dzieci i młodzieży – waga 10%, osób dorosłych, w tym osób starszych i niepełnosprawnych – waga 10%,
- sytuacja finansowa gminy (dochód podatkowy na mieszkańca w gminie – wskaźnik G) – waga 10%.
- średni poziom dochodów na mieszkańca w gminie.

W 2019 r. powstała nadwyżka w stosunku do wysokości środków wnioskowanych przez gminy w wysokości 202,8 tys. zł dotycząca 10 gmin, w 2020 r. – 284,5 tys. zł (20 gmin), zaś w 2021 r. 403,2 tys. zł (23 gminy). Nadwyżki te Wojewoda rozdysponował proporcjonalnie dla gmin, w przypadku których nie zostały w pełni zabezpieczone potrzeby na posiłek.

³² W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) złożono po 116 wniosków.

³³ Po pięć wniosków za lata 2019-2021, w tym dotyczące: Olsztyna, Barcian i Olecka.

³⁴ Dotyczy wniosków za 2019 r.

³⁵ Dotyczy wniosków za 2020 r.

³⁶ Dotyczy wniosków za 2021 r.

³⁷ W latach 2019-2021 Wojewoda przeprowadzał m.in. analizę pod kątem posiadania przez każdą z 116 gmin województwa warmińsko-mazurskiego uchwał: podwyższających kwotę kryterium dochodowego do 150% dla zasiłków celowych, podwyższających kwotę kryterium dochodowego do 150% do wysokości, której nie żąda się zwrotu wydatków w zakresie dożywiania za udzielony posiłek albo świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, o przyjęciu programu osłonowego.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

W latach 2019-2021 Wojewoda, po dokonanych podziale środków z dotacji budżetu, informował pisemnie gminy o sposobie postępowania w momencie pozyskiwania środków z rezerwy celowej budżetu państwa. Do czasu uruchomienia środków z rezerwy celowej udział środków własnych gmin pozostawiono na poziomie 40%.

(akta kontroli str. 111-173)

W latach 2019-2021 Wojewoda informował wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o dokonanych podziale środków na realizację projektu wraz z wysokością kwot przyznanych poszczególnym gminom w układzie wykonawczym ustawy budżetowej. W pismach tych wskazano także sposób postępowania w momencie uruchomienia I i II transzy środków z rezerwy celowej, a także formę przekazywania informacji z realizacji Programu (wyłącznie drogą elektroniczną). Informacje te przekazywano odpowiednio: 28 marca 2019 r., 27 marca 2020 r. oraz 25 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 358-374)

W latach 2019-2021 Wojewoda terminowo informował Ministra RPiPS o prognozach realizacji Projektu³⁹. Informacje te przekazano za poszczególne lata 2019-2021, odpowiednio: 3 kwietnia 2019 r., 7 kwietnia 2020 r. i 8 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 375-401)

1.4. Na realizację Programu w latach 2019-2021 zaplanowano środki w łącznej wysokości 93 872,2 tys. zł, z czego: 32 327,2 tys. zł w 2019 r.⁴⁰, 30 754 tys. zł w 2020 r.⁴¹, zaś 30 791 tys. zł w 2021 r.⁴² W latach 2019-2021 (I półrocze) na realizację Programu z budżetu Wojewody wydatkowano łącznie kwotę 73 230 tys. zł, z czego: 32 141,5 tys. zł w 2019 r., 30 215,7 tys. zł w 2020 r., zaś 10 872,8 tys. zł w I półroczu 2021 r., wykonując w poszczególnych ww. okresach plan odpowiednio w: 99,4%, 98,3 % i 35,3%.

(akta kontroli str. 109-110)

W latach 2019-2021 (I półrocze) na zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego wydatkowały dotacje, jak i zadeklarowane środki własne, w łącznej wysokości 96 940,9 tys. zł⁴³, w tym:

- 42 073,5 tys. zł, z tego 32 141,5 tys. zł (76,4%) z budżetu Wojewody (w tym: 9 316,3 tys. zł z rezerw celowych⁴⁴) oraz 9 932 tys. zł (23,6 %) z budżetów jst w 2019 r.,
- 39 214,8 tys. zł, z tego 30 215,7 tys. zł (77,1%) z budżetu Wojewody (w tym: 7 820,6 tys. zł z rezerwy celowej⁴⁵) oraz 8 999,1 tys. zł (22,9 %) z budżetów jst w 2020 r.,

³⁹ Pisma Ministra RPiPS z: 9 stycznia 2019 r. o przekazanie do dnia 8 kwietnia 2019 r., według stanu na 31 marca 2019 r. informacji dotyczącej prognozy realizacji Programu, 15 stycznia 2020 r. o przekazaniu do dnia 10 kwietnia 2020 r. oraz z 12 stycznia 2021 r. o przekazanie do dnia 9 kwietnia 2021 r.

⁴⁰ Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2019 r., zaś 9 299,2 tys. zł z rezerwy celowej.

⁴¹ Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2020 r., zaś 7 726 tys. zł z rezerwy celowej.

⁴² Z czego: 23 028 tys. zł zaplanowano w ustawie budżetowej na 2021 r., zaś 7.763 tys. zł z rezerwy celowej.

⁴³ W tym: 73 230 tys. zł (75,5%) z budżetu Wojewody (w tym: 17 136,9 tys. zł z rezerw celowych – 23,4%) oraz 23 710,9 tys. zł (24,5%) z budżetów jst.

⁴⁴ W 2019 r. środki z rezerwy celowej przyznane Wojewodzie dwoma decyzjami Ministra Finansów z 13 czerwca oraz z 29 września 2019 r. w łącznej wysokości 10 425,4 tys. zł, zostały 31 grudnia 2019 r. zmniejszone decyzją Ministra Finansów o kwotę 983,9 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2019 r. środki z rezerwy celowej wykorzystano na realizację Programu w 98,7% (z kwoty 9 441,4 tys. zł faktycznie wykorzystano 9 316,4 tys. zł).

⁴⁵ W 2020 r. środki z rezerwy celowej przyznano Wojewodzie jedną decyzją Ministra Finansów z 24 czerwca 2020 r. w kwocie 9 157,6 tys. zł, które zostały 30 grudnia 2020 r. zmniejszone o kwotę 922,8 tys. zł. Na dzień

- 15 652,6 tys. zł, z tego 10 872,8 tys. zł (69,5%) z budżetu Wojewody (nie wykorzystywano środków z rezerwy celowej) oraz 4 779,8 tys. zł (30,5%) z budżetów jst. w 2021 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 109-110, 428-447, 456-518)

1.5. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) Wojewoda zawarł 348 umów o udzieleniu 116 jst dotacji w łącznej kwocie 93 872,2 tys. zł, z czego: 32 327,2 tys. zł w 2019 r., 30 754 tys. zł w 2020 r. oraz 30 791 tys. zł w 2021 r.

Analiza 30 umów (z 348, tj. 8,6%) na podstawie których Wojewoda w latach 2019-2021⁴⁶ przyznał dotację celową 22 670,9 tys. zł na realizację Programu w ramach modułu 1 i 2 z przeznaczeniem na dofinansowanie wsparcia w formie: posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych wykazała, że:

- umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 150 ust. 2 pkt 1-6 ustawy z dnia 28 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷, tj.: szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki dotacja została przyznana, termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji, termin wykonania dotacji (do 31 grudnia danego roku budżetowego), termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (do dnia 15 stycznia) oraz tryb kontroli.
- W pięciu przypadkach nie wykorzystano dotacji w kwocie 137,3 tys. zł⁴⁸, dokonując jej zwrotu w pięciu przypadkach. Przyczyną tego była m.in. mniejsza, niż początkowo przewidywano, liczba chętnych do skorzystania z posiłku, zasiłku celowego lub świadczenia rzeczowego oraz mniejsza liczba dzieci uczęszczających do szkół, w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju;
- Wśród badanych umów nie wystąpiły przypadki konieczności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości;
- W jednym przypadku przeprowadzono kontrolę doraźną na miejscu realizacji dotowanych zadań. Kontrolę wszczęto w związku z informacją dotyczącą nieprawidłowości związanych z ustaleniami zryczałtowanej opłaty w szkołach w Gminie Kurzętnik. W toku kontroli stwierdzono m.in. brak wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, brak dokumentów, na podstawie których ustalono dochód rodziny z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku, błędnie wyliczony dochód rodziny na osobę w rodzinie, rozbieżności w kwotach ustalonego dochodu rodziny i dochodu na osobę wskazywane w decyzjach i w wywiadzie oraz pobieranie zryczałtowanej opłaty za przygotowanie posiłku w szkole od osób i rodzin, których dochód nie przekraczał 150% kryterium dochodowego. Gmina nie wniosła zastrzeżeń do ustaleń Wojewody i

31 grudnia 2020 r. środki z rezerwy celowej na realizację Programu wykorzystano w 95% (z kwoty 8 234,8 tys. zł, faktycznie wykorzystano 7 820,6 tys. zł).

⁴⁶ Po 10 za lata 2019-2021, tj. 27 umów obejmujących środki pochodzące z ustawy budżetowej oraz I transzy, dwóch obejmujących środki tylko z ustawy budżetowej oraz jednej obejmującej środki z ustawy budżetowej i II transzy.

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

⁴⁸ Z czego: 54,6 tys. zł w 2019 r. oraz 82,7 tys. zł w 2020 r. Zgodnie z zawartymi umowami o dotację na 2021 r. termin rozliczenia wykorzystania środków z dotacji celowej oraz termin na zwrot niewykorzystanej dotacji upływa 15 stycznia 2022 r.

poinformowała o wykonaniu zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

- Wojewoda terminowo, tj. do końca marca danego roku uruchamiał dla poszczególnych gmin środki z budżetu państwa z części budżetu, której był dysponentem. Środki te uruchomiono po podpisaniu umów i aneksów do umów w danym roku budżetowym. Środki finansowe pochodzące z ustawy budżetowej i z rezerwy celowej były przekazywane gminom na bieżąco (co miesiąc).
- Wojewoda terminowo zatwierdzał przedstawione przez beneficjentów rozliczenia dotacji za lata 2019-2020. Rozliczenie dotacji przez Wojewodę następowało w terminie wskazanym w umowie, tj. 10 lutego 2020 r. i 2021 roku. W 2019 r. Wojewoda zatwierdzał dotacje od 26 do 30 dni od czasu przekazania przez gminy prawidłowego rozliczenia dotacji, a w 2020 r. od 27 do 30 dni. Rozliczenia dotacji za lata 2019-2020 zatwierdzano w Centralnej Aplikacji Statystycznej⁴⁹.

W badanym okresie Oddział nadzoru i kontroli, wchodzący w skład Wydziału PS, poza kontrolą w Urzędzie Gminy w Kurzętniku nie przeprowadzał kontroli w innych urzędach gmin w zakresie realizacji Programu. Ww. oddział przeprowadził także 39 kontroli ośrodków pomocy społecznej⁵⁰, w ramach których weryfikacją obejmowano także zagadnienia dotyczące modułu 1 i 2 Programu. Najczęściej stwierdzanymi nieprawidłowościami były, m.in.:

- brak udokumentowania dochodu z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku,
- przekroczenie terminu przeprowadzenia wywiadu,
- odbiór decyzji przez osobę trzecią, bez stosowanego upoważnienia,
- przyznanie świadczenia w formie posiłku z mocą wsteczną,
- wypłacanie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup posiłku zanim decyzja administracyjna stała się ostateczna i prawomocna.

(akta kontroli str. 540, 561-674, 788-797, 805-868)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewody w zakresie przygotowania do realizacji Programu i podziału środków na zadania w nim określone.

OBSZAR

2. Monitorowanie i ocena oraz koordynowanie realizacji modułów Programu

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019-2020 Wojewoda osiągnął w 100% mierniki określone w budżecie zadaniowym w ramach 13 funkcji państwa oraz dotyczące stopnia realizacji modułu 1 i 2 Programu, bowiem miernik pn.:

⁴⁹ Dalej: CAS.

⁵⁰ W tym w: Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Olsztynie, gdzie kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 22 listopada 2019 r. oraz Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Olecku, gdzie kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do 25 lutego 2020 r. W obu przypadkach nie wniesiono zastrzeżeń oraz poinformowano Wojewodę o podjęciu działań zmierzających do wykonania zaleceń pokontrolnych.

- liczba osób korzystających z dożywiania w ramach Programu w danym roku w stosunku do liczby osób korzystających z dożywiania w ramach Programu w roku poprzednim (w %) wykonano na poziomie: 91% w 2019 r. (plan – 82%) oraz 99% w 2020 r. (plan – 78%),
- wykonanie planu dotacji Programu wyniósł 99,4% w 2019 r. i 98,3% w 2020 r. (w latach 2019-2021 zakładano na poziomie nie mniejszym niż 95%),
- liczba gmin objętych Programem wyniósł 100% – wszystkie gminy województwa warmińsko-mazurskiego (116) skorzystały w latach 2019-2021 z modułu 1 i 2 Programu,
- liczba osób objętych pomocą wyniósł 100% – wszystkie osoby chętne i kwalifikujące się do pomocy skorzystały z Programu.

W 2019 r. pomocą objęto 74 059 osób, tj.: dzieci, uczniów i osób dorosłych w tym:

- 30 663 osób otrzymało posiłek (w tym: 2 069 osobom dowieziono posiłek),
- 53 230 osób - zasiłek celowy,
- 3 946 osób - świadczenie rzeczowe.

W liczbie osób ogółem objętych Programem wskazano 1 154 osoby, którym przyznano pomoc w formie posiłku w gminach, które przyjęły uchwałą rady gminy program osłonowy, tj. przyznano pomoc, która nie wymagała wydania decyzji administracyjnej w sprawie, a także ustalania przez ośrodki pomocy społecznej sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wśród pozostałej liczby 72 905 osób:

- 11 697 (16,04%) stanowiły dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej,
- 25 975 (35,63%) stanowili uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej,
- 37 898 osób (51,98%) stanowiły pozostałe osoby otrzymujące pomoc na podstawie art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

W 2019 r. 416 osób, tj. dzieci, uczniów i osób dorosłych, nie skorzystało z pomocy Programu przede wszystkim z uwagi na niechęć do skorzystania z dostępnych form Programu. Pomoc świadczona była w 939 punktach żywieniowych, w tym w: 615 stołówkach oraz 324 innych punktach wydawania posiłków. Średni koszt jednego posiłku w 2019 r. wynosił 4,85 zł, natomiast średni koszt zasiłku celowego – 193,29 zł.

W 2020 r. pomocą objęto 73 388 osób, tj.: dzieci, uczniów i osób dorosłych, w tym:

- 23 875 osób otrzymało posiłek (w tym: 1 732 osobom dowieziono posiłek),
- 61 098 osób - zasiłek celowy,
- 5 340 osób - świadczenia rzeczowe.

W liczbie osób ogółem objętych Programem wskazano 807 osób, którym przyznano pomoc w formie posiłku, w gminach, które przyjęły uchwałą rady gminy program osłonowy, tj. przyznano pomoc, która nie wymagała wydania decyzji administracyjnej w sprawie, a także ustalania przez ośrodki pomocy społecznej sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wśród pozostałej liczby 72 581 osób:

- 11 598 (15,99%) stanowiły dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej,

- 24 162 (33,23%) stanowili uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej,
- 39 734 (54,74%) stanowiły pozostałe osoby otrzymujące pomoc na podstawie art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

W 2020 r. 314 osób nie skorzystało z Programu, z uwagi m.in. na niechęć do skorzystania z dostępnych form Programu. Pomoc świadczona była w 909 punktach żywieniowych, w tym w: 591 stołówkach oraz 318 innych punktach wydawania posiłków. Średni koszt jednego posiłku w 2019 r. wynosił 5,61 zł, natomiast średni koszt zasiłku celowego – 201,56 zł.

W 2020 r.⁵¹ na realizację modułu 1 i 2 Programu wydatkowano o 1 925,8 tys. zł (6%) mniej niż w 2019 r.⁵², przy jednoczesnym spadku liczby osób objętych Programem, w tym w szczególności o 671 osób, tj.: dzieci, uczniów i osób dorosłych (1%). Powodem takiego stanu rzeczy była panująca w 2020 r. epidemia Covid-19, a także wprowadzony w związku z tym zdalny system nauczania.

W 2021 r. (do 30 czerwca) pomocą objęto 44 983 osób, tj.: dzieci, uczniów i osób dorosłych w tym:

- 12 360 osób otrzymało posiłek (w tym: 955 osobom dowieziono posiłek),
- 36 894 osób - zasiłek celowy,
- 1 547 osób - świadczenie rzeczowe.

W liczbie osób ogółem objętych Programem wskazano 366 dzieci i uczniów, którym przyznano pomoc w formie posiłku, w gminach, które przyjęły uchwałą rady gminy program osłonowy, tj. przyznano pomoc, która nie wymagała wydania decyzji administracyjnej w sprawie, a także ustalania przez ośrodki pomocy społecznej sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wśród pozostałej liczby 44 617 osób:

- 7 284 (16,33%) stanowiły dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej stanowiły,
- 13 300 (29,81%) stanowili uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej,
- 25 058 osób (56,16%) stanowiły pozostałe osoby otrzymujące pomoc na podstawie art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

W I półroczu 2021 r. 395 osób nie skorzystało z Programu, przede wszystkim z uwagi na niechęć do skorzystania z dostępnych form Programu. Pomoc była świadczona w 819 punktach żywieniowych, w tym w: 556 stołówkach oraz 263 innych punktach wydawania posiłków. Średni koszt jednego posiłku w I półroczu 2021 r. wynosił 5,95 zł, natomiast średni koszt zasiłku celowego – 167,72 zł.

(akta kontroli str. 200-214, 469-495, 675-676)

2.2. W latach 2019-2020 42 gminy⁵³ nie wykorzystały dotacji na realizację Programu w łącznej wysokości 724 tys. zł, z czego: 185,7 tys. zł w 2019 r.⁵⁴ (23 gminy)⁵⁵ oraz 538,3 tys. zł w 2020 r.⁵⁶ (36 gmin)⁵⁷.

⁵¹ W 2020 r. wydatkowano – 30 215,7 tys. zł, zaś liczba osób objętych Programem wynosiła- 73 388 osób.

⁵² W 2019 r. wydatkowano 32 141,5 tys. zł, zaś liczba osób objętych Programem wynosiła- 74 059 osób.

⁵³ 17 gmin dokonało zwrotów niewykorzystanej dotacji zarówno w 2019 r. i 2020 r.

⁵⁴ Z czego: 60,6 tys. zł z ustawy budżetowej na 2019 r., zaś 125,1 tys. zł z rezerwy celowej.

⁵⁵ W tym: gmina Olsztyn.

Analiza zwrotów dotacji na łączną kwotę 374,4 tys. zł⁵⁸ dokonanych przez 10 gmin województwa warmińsko-mazurskiego⁵⁹ w latach 2019-2020 wykazała, że: przyczynami zwrotu środków w 2019 r. były mniejsze potrzeby związane z realizacją Programu niż początkowo przewidywano oraz niższy koszt posiłku po przetargu. W 2020 r. głównym powodem była sytuacja epidemiologiczna w kraju i zamknięcie w związku z tym placówek oświatowych, a tym samym mniejsza liczba osób korzystających ze świadczeń. Zwrotów tych dokonano w terminie określonym w umowie o dotację.

(akta kontroli str. 109-110, 432-442, 456-518)

2.3. W latach 2019-2020 Wojewoda, na podstawie art. 177 ufp, podjął decyzje o blokowaniu wydatków na łączną kwotę 2 557,8 tys. zł, z czego: 1 126,2 tys. zł w 2019 r. oraz 1 431,6 tys. zł w 2020 r.

Analiza dokumentacji trzech decyzji Ministra Finansów w zakresie blokowania ww. środków, które zostały wydane w grudniu 2019 r. i 2020 r. wykazała, że Wojewoda monitorował wykorzystanie środków dotacji poprzez przeprowadzone weryfikacje i analizy potrzeb gmin oraz przedkładane przez gminy miesięczne meldunki zawierające m.in. informacje w zakresie wysokości kwoty wydatków potrzebnych na realizację Programu w danym miesiącu i wysokości kwoty wydatków poniesionych łącznie od stycznia danego roku. Decyzje te zostały wydane na podstawie analizy przeprowadzonej w listopadzie danego roku, po uzyskaniu odpowiednich informacji z gmin dotyczących stwierdzonych niedoborów lub nadwyżek środków finansowych na realizację Programu.

(akta kontroli str. 109-110, 428-447, 456-518)

2.4. Wojewoda zobowiązał gminy do przekazywania po podpisaniu umów na realizację Programu miesięcznych meldunków⁶⁰, które były podstawą do naliczenia wysokości przekazywanych środków z dotacji na dany miesiąc. Meldunki te zawierały, oprócz kwoty wydatków na realizację Programu w danym miesiącu i kwoty wydatków poniesionych łącznie od stycznia danego roku, także rzeczywistą liczbę osób objętych świadczeniami ogółem, z uwzględnieniem liczby osób starszych, niepełnosprawnych objętych wsparciem w ramach Programu. Na tej podstawie Wojewoda przekazywał co miesiąc środki finansowe jednostkom realizującym Program, a także na bieżąco monitorował realizację modułu 1 i 2 Programu.

Jak podała Kierownik Oddziału budżetu, planowania i analiz meldunki były każdorazowo weryfikowane pod kątem rachunkowym, w zakresie zachowania poprawności reguł walidacyjnych założonych w meldunku. Do gmin przekazywano środki z dotacji w takiej wysokości jaka wynikała z różnicy wykonania za dany okres (tj. faktycznie opłacone), powiększone o środki należne na dany miesiąc i pomniejszone o faktycznie już przekazane środki do jednostki.

⁵⁶ Z czego: 124 tys. zł z ustawy budżetowej na 2020 r., zaś 414,3 tys. zł z rezerwy celowej.

⁵⁷ W tym gmina Olsztyn i Barciany.

⁵⁸ Z czego: 122,6 tys. zł za 2019 r. oraz 251,8 tys. zł za 2020 r.

⁵⁹ Dobór losowy z uwzględnieniem jednostek objętych kontrolą (Gminy: Olsztyn, Barciany i Olecko).

⁶⁰ Wojewoda co roku, tj. m.in. w pismach: z 21 lutego 2019 r. 25 maja 2020 r. oraz 21 maja 2021 r. przedstawiał gminom wytyczne dotyczące sposobu sporządzania i przekazywania wyłącznie za pośrednictwem CAS składanych sprawozdań miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych. Meldunki miesięczne w formie formularza obejmującego rozdział 85230 § 2030 należało składać do 5 dnia każdego miesiąca.

Wydział PS sporządzał w CAS kwartalne sprawozdania, monitorując na bieżąco sposób realizacji zadania, w tym wykorzystanie przez każdą gminę dotacji i środków własnych oraz uzyskane efekty rzeczowe. W trakcie roku przeprowadzane były dodatkowe weryfikacje potrzeb, na podstawie których, w razie konieczności, dokonywano są zmian w planach dotacji dla jst. W II półroczu 2021 r. Wydział PS przewidywał przeprowadzenie minimum jednej weryfikacji potrzeb jst, tj. przed terminem dokonywania ostatecznych zmian w planach dotacji gmin na zadania własne (30 listopada). Mając na uwadze powyższe, nie stwierdzono zagrożenia w prawidłowej realizacji zadania do końca 2021 r.

(akta kontroli str. 540, 519-644, 805-868)

2.5. W latach 2019-2020 Wojewoda, na podstawie postanowień rozdziału VII.1.⁶¹ ust. 3 Programu terminowo przekazał Ministrowi RPiPS roczną informację o realizacji Programu na terenie województwa warmińsko-mazurskiego z uwzględnieniem danych z jego obszaru. Roczne informacje za rok 2019 i 2020 zostały zatwierdzone w CAS odpowiednio: 10 lutego 2020 r. i 2021 r.

W Urzędzie stosowano mechanizmy weryfikacji terminowości, prawidłowości i rzetelności rocznych informacji o realizacji Programu przekazywanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wojewoda corocznie informował pisemnie, elektronicznie i telefonicznie gminy o konieczności wgrania danych w sprawozdaniu resortowym do 15 stycznia danego roku. W przypadku jednostek, które nie wgrały sprawozdań i nie przekazały ich do 22 stycznia danego roku, następnego dnia wysyłano dodatkowe pismo upominające. W okresie objętym kontrolą gminy przekazywały Wojewodzie roczne informacje o realizacji Programu wyłącznie elektronicznie z wykorzystaniem aplikacji CAS.

Analiza 20 rocznych sprawozdań (z 348, tj. 5,7%) składanych przez gminy⁶² wykazała, że:

- 19 gmin terminowo przekazało sprawozdania z realizacji Programu, zaś Gmina Olecko przekazała sprawozdanie z realizacji Programu 22 stycznia 2020 r., tj. dwa dni po terminie, o którym mowa w Programie⁶³,
- 17 gmin nie składało korekt sprawozdań z realizacji Programu, natomiast trzy gminy złożyły korekty sprawozdań: 5 lutego 2021 r. (Gmina Lidzbark) oraz 8 lutego 2021 r. (Gminy: Kętrzyn i Dobrze Miasto). Dotyczyły one m.in.: liczby osób objętych Programem, liczby posiłków oraz kosztu Programu, w tym podziału dotacji i środków własnych.

Wojewoda corocznie informował pisemnie gminy o sposobie sporządzania sprawozdań.

Jak podała Kierownik Oddziału budżetu, planowania i analiz zarówno złożenie ww. sprawozdań po terminie, jak i ich korekty nie miały wpływu na sporządzenie przez Wojewodę informacji rocznej o realizacji Programu, bowiem sprawozdania te Wojewoda przekazał Ministrowi RPiPS terminowo.

(akta kontroli str. 529-539)

⁶¹ Monitoring modułu 1 i modułu 2 Programu.

⁶² Po 10 za lata 2019-2020, z uwzględnieniem jednostek objętych kontrolą.

⁶³ Zgodnie z rozdziałem VII.1 pkt 1 Programu roczną informację o realizacji Programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do wojewody w terminie do dnia 20 stycznia następnego roku.

2.6. W badanym okresie Wojewoda pisemnie zobligował gminy do przedkładania kwartalnego sprawozdania z realizacji Programu, którego formularz opracowano na wzór rocznego sprawowania wymaganego przez Ministerstwo RP i PR. Sprawozdanie kwartalne, sporządzone i publikowane w CAS, składało się z czterech tabel (działów) zawierających dane ogółem, w tym:

- rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą w ramach Programu w podziale na grupy osób korzystające z pomocy,
- koszt realizacji zadania, w tym środki własne i z dotacji budżetu państwa,
- koszt, liczbę, rodzaje posiłków,
- koszt jednego posiłku,
- inne koszty, w tym koszt dowozu posiłków,
- koszt środków wydatkowanych na zasiłki celowe ogółem, w tym ze środków własnych i z dotacji budżetu państwa,
- liczbę zasiłków celowych,
- koszt świadczeń rzeczowych ogółem, w tym ze środków własnych i z dotacji budżetu państwa,
- liczbę punktów żywieniowych,
- liczbę placówek prowadzących dożywianie,
- szacunkową liczbę dzieci i osób wymagających dożywiania, nie objętych Programem,
- liczbę dzieci, posiłków i kosztów posiłków ogółem, w tym ze środków własnych i z dotacji budżetu państwa pomocy udzielonej w formie posiłku nie wymagającej przeprowadzenia wywiadu środowiskowego.

Sprawozdania kwartalne za poszczególne lata okresu 2019-2021 składano do Wojewody do 15 dnia po zakończeniu danego kwartału, za wyjątkiem I kwartału 2019 r. bowiem termin na złożenie sprawozdania ustalono na 18 kwietnia 2019 r. Sprawozdania sporządzane były narastająco w kolejnych kwartałach roku, z wyjątkiem szacunkowej liczby dzieci, uczniów i osób wymagających pomocy, nieobjętych Programem.

Wojewoda corocznie pisemnie informował gminy m.in. o konieczności sporządzenia kwartalnych sprawozdań z wydanych decyzji przyznających pomoc osobom w formach przewidzianych w Programie, uwzględniających faktyczną realizację. Wskazywał także, że środki wykazywane w tym sprawozdaniu nie mogą być wyższe niż te które faktycznie zostały przekazane na konto gminy w danym okresie.

Analiza 10 kwartalnych sprawozdań składanych przez trzy jednostki objęte kontrolą (Miasto Olsztyn, Gminy: Olecko i Barciany) wykazała, że sprawozdanie Miasta Olsztyn za I kwartał 2019 r. oraz Gminy Barciany za I kwartał 2020 r. złożono odpowiednio: jeden i dwa dni po terminie. Jak podała Kierownik Oddziału budżetu, planowania i analiz w tych sprawach wykonano telefon do jednostki oraz wysłano im w aplikacji CAS tzw. raport kompletności.

(akta kontroli str. 519-527, 540)

2.7. W badanym okresie Wojewoda podejmował działania koordynujące realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu, mające na celu zapewnienia efektywności, spójności i ciągłości jego realizacji. Odbывало się to m.in. poprzez coroczne wysyłanie do gmin pism informujących i przypominających o sposobie i terminie składania miesięcznych, kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań

z realizacji obu ww. modułów Programu, o podziale środków pochodzących z ustawy budżetowej i rezerwy celowej i ich rozliczaniu oraz o metodzie liczenia efektów rzeczowych Programu.

(akta kontroli str. 519-560)

W badanym okresie Wojewoda przeprowadził analizę stanu i skuteczności pomocy społecznej województwa warmińsko-mazurskiego za 2019 r., obejmującą m.in. analizę modułu 1 i 2 Programu, w której m.in. zawarto efekty rzeczowe realizacji Programu. Z analizy tej wynikało, że wszystkie gminy uczestniczyły w Programie oraz, że zgłoszone przez nie potrzeby w tym zakresie zostały w całości zaspokojone, czego potwierdzeniem było częściowe wykorzystanie środków pochodzących z II transzy rezerwy celowej w 2019 r. oraz brak zgłaszanych zapotrzebowań na środki finansowe pochodzące z II transzy rezerwy celowej w latach 2020-2021. Ww. analiza za 2020 r. była w toku kontroli NIK w trakcie opracowywania, bowiem termin na jej wykonanie upływał 31 października 2021 r.

(akta kontroli str. 483-497)

2.8. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca), gminy uczestniczące w realizacji modułu 1 i 2 Programu, nie wskazywały Wojewodzie barier i problemów w realizacji Programu. W tym czasie, jak podała Dyrektor Wydziału PS, również Wojewoda nie stwierdził żadnych barier i problemów w realizacji Programu, dlatego też nie było konieczności informowania Ministra RPiPS o tym zagadnieniu.

Zdaniem Dyrektora Wydziału PS ustawodawca optymalnie ustanowił, kwoty i sposób podziału środków na realizację modułu 1 i 2 Programu, bowiem uwzględniono wszystkie najistotniejsze czynniki i potrzeby. Przy opracowywaniu podziału środków budżetu państwa na dany rok budżetowy dla województwa warmińsko-mazurskiego Minister RPiPS uwzględniał, m.in. przewidywaną liczbę osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w danym roku, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych, średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie oraz średnią stopę bezrobocia w województwie. W związku z tym wszystkie gminy w województwie skorzystały z dofinansowania ze środków budżetu państwa, a ich potrzeby zostały w pełni zabezpieczone przez Wojewodę. Należy zwrócić również uwagę, iż wszystkie osoby kwalifikujące się do objęcia jedną z form pomocy przewidzianych w ramach zostały taką pomocą objęte.

(akta kontroli str. 780-784)

2.9. W okresie objętym kontrolą zadania w ramach modułu 3 Programu realizował Kurator Oświaty, na podstawie pełnomocnictwa z dnia 6 marca 2019 r., udzielonego przez Wojewodę do wykonywania w jego imieniu i na jego odpowiedzialność czynności niezbędnych do realizacji modułu 3 Programu, za wyjątkiem:

- występowania do Ministra Finansów z wnioskami o zwiększenie planu Wojewody środkami z rezerwy celowej. Wojewoda występował o zwiększenie planu wydatków odpowiednio: 12 czerwca 2019 r. oraz 15 czerwca 2020 r. i 2021 r., tj. w terminie określonym w harmonogramie realizacji modułu 3 Programu, który zakładał złożenie wniosku do dnia 15 czerwca danego roku (szczegółowy opis zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Kuratora Oświaty).
- Przekazywania organom prowadzącym szkoły środków budżetu państwa w ramach wsparcia finansowego. Wojewoda, stosownie do wymogu

określonego w § 1 ust. 8 umów podpisanych w 2019 r. oraz § 1 ust. 6 umów podpisanych w latach 2020-2021 w sprawie przekazania środków finansowych w formie dotacji celowej na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu wywiązał się z obowiązku terminowego przekazania organom prowadzącym szkoły środków z dotacji celowej. Środki finansowe dla jst Wojewoda przekazał: 28 czerwca 2019 r. (dotyczy wniosków za 2019 r.), 30 czerwca 2020 r. (wnioski za 2020 r.) oraz 30 czerwca 2021 r. (wnioski za 2021 r.). Szczegółowe informacje ww. zakresie ujęto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Kuratora Oświaty.

- Przeprowadzenia kontroli u beneficjentów modułu 3 Programu. W ramach sprawowanego nadzoru Wydział Finansów i Kontroli Urzędu, we współpracy z pracownikami Kuratorium Oświaty, zrealizował dwie kontrole w zakresie prawidłowości dokonanych wydatków na zakup składników majątkowych w ramach wieloletniego rządowego Programu. Kontrole te zostały przeprowadzone w 2019 r. w Urzędzie Miejskim w Morągu oraz w Urzędzie Gminy w Purdzie (szczegółowe informacje na temat tych kontroli zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Kuratora Oświaty).
- Publikacji na stronie internetowej BIP Urzędu wykazu organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym. Wojewoda opublikował ww. wykazy za lata 2019-2021 na stronie internetowej BIP Urzędu dopiero w toku kontroli NIK, tj. 8 października 2021 r., co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. Wcześniej wykazy te zostały opublikowane 28 maja 2019 r., 28 maja 2020 r. oraz 28 maja 2021 r. na stronie internetowej BIP Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

Jak wyjaśnił Wojewoda możliwość powierzenia Kuratorowi Oświaty zadań w formie pełnomocnictwa określał art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁶⁴ stanowiący, że w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami wojewoda może ustanowić na czas oznaczony swojego pełnomocnika do prowadzenia spraw w zakresie określonym w pełnomocnictwie. Zatem taka forma powierzenia Kuratorowi Oświaty zadań w ramach programów rządowych była stosowana i akceptowana przez Wydział Prawny i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego. Dodał także, że nie stworzono innych dokumentów uszczegóławiających udzielone Kuratorowi Oświaty pełnomocnictwo z dnia 6 marca 2019 r., a zadania w ramach modułu 3 Programu realizował Kurator Oświaty oraz Wydział Finansów i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 785-787, 871-875)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wojewoda, w okresie od maja 2019 r. do 7 października 2021 r., nie opublikował na stronie internetowej BIP Urzędu Wojewódzkiego wykazu organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym za lata 2019-2021. Było to niezgodne z § 10 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, który stanowi, że

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, ze zm.

taki wykaz publikuje się niezwłocznie na stronie internetowej BIP urzędu wojewódzkiego.

Jak wyjaśnił Wojewoda udzielone Kuratorowi Oświaty pełnomocnictwo obejmowało całość realizacji zadań w ramach modułu 3. W związku z tym obowiązek publikacji na stronie internetowej BIP spoczywał na realizującym zadanie Kuratorze Oświaty, który to opublikował w latach 2019-2021 wykaz organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym na stronie BIP Kuratorium Oświaty.

(akta kontroli str. 785-787, 871-875)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia w okresie objętym kontrolą działania Wojewody w zakresie monitorowania i oceny oraz koordynowania przez Wojewodę realizacji Programu. Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca nieopublikowania na stronie internetowej BIP Urzędu Wojewódzkiego w okresie od maja 2019 r. do 7 października 2021 r. wykazu organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych wsparciem finansowym za lata 2019-2021, nie miała wpływu na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 14 października 2021 r.

Kontroler
Lidia Wójcik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

