



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.04.2021

Pan
Karol Sobczak
Burmistrz Olecka
Plac Wolności 3
19-400 Olecko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Olecku, Plac Wolności 3, 19-400 Olecko (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Sobczak, Burmistrz Olecka od 23 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy w zakresie określenia potrzeb i zapewnienia warunków, w tym finansowych, realizacji zadań określonych w wieloletnim rządowym programie „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023¹. 2. Działania Gminy (organu prowadzącego szkoły) w zakresie realizacji wsparcia, o którym mowa w Programie. 3. Sprawozdawczość z wykonania zadań w ramach przyznanego wsparcia finansowego z Programu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² w 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/75/2021 z 11 czerwca 2021 r. (akta kontroli str.1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Gminę Miasto Olecko (dalej: „Gmina”), w okresie objętym kontrolą, zadań określonych w Programie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W Gminie zapewniono warunki organizacyjno-kadrowe do realizacji poszczególnych modułów⁵ Programu. Rzetelnie określano potrzeby w zakresie dożywiania dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej i uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej oraz osób starszych i niepełnosprawnych (moduł 1 i 2), a także dokonywano analizy wielkości środków potrzebnych na zabezpieczenie wkładu własnego. Wnioski o przyznanie dotacji celowej na zadania określone w module 1 i 2 Programu przygotowywano rzetelnie oraz terminowo składano je do Wojewody⁶. Prawdłowo wywiązywano się z obowiązków w zakresie przyjmowania i weryfikacji wniosków dyrektorów szkół o wsparcie w ramach modułu 3 Programu oraz prawidłowo sporządzano wnioski o udzielenie tego wsparcia. Gmina należycie i terminowo wywiązywała się ze składania Wojewodzie rozliczeń umów dotacji i rocznych informacji o stanie realizacji zadań w ramach modułu 3

¹ Przyjętego uchwałą nr 145 Rady Ministrów z 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (MP. poz. 1007).

² 11 października 2021 r.

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

⁴ NIK formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Moduł 1 dotyczący dzieci i młodzieży, modułu 2 – osób dorosłych, modułu 3 – organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach.

⁶ Wojewoda Warmińsko-Mazurski.

Programu. Zapewniła wymagany nadzór nad realizacją ww. umów i egzekwowała od szkół składanie rozliczeń przekazanych im środków dotacji oraz dokonywała rzetelnej oceny efektów realizacji Programu. Zadania w ramach modułu 3 Programu zostały prawidłowo zrealizowane, z uwzględnieniem warunków Programu i umów o dotacje, które wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Zapewniono właściwy nadzór nad realizacją zadań w ramach modułu 3 oraz działaniami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olecku („MOPS”) w ramach modułu 1 i 2 Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego i oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Gminy w zakresie określenia potrzeb i zapewnienia warunków, w tym finansowych, realizacji zadań określonych w Programie

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w ramach Programu

1.1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸, w okresie objętym kontrolą nadzór nad realizacją całości zadań w ramach Programu sprawował Burmistrz i jego Zastępca, którzy powierzyli te zadania pracownikom Wydziału Edukacji („WE”⁹) – moduł 3 oraz Wydziału Spraw Społecznych, Zdrowia i Bezpieczeństwa („WSS”¹⁰) – moduł 1 i 2. Do zadań WE należał m.in. nadzór nad działalnością szkół/przedszkoli wz. przypisanych zadań, opracowywanie wniosków o dotację w ramach programów rządowych wspierających pracę szkół oraz wdrażanie i rozliczanie tych programów (w tym otrzymywanych dotacji), sprawy dotyczące polityki prorodzinnej, planowanie/udzielanie/rozliczanie dotacji dla szkół/przedszkoli niepublicznych i ich kontrola, udzielanie uczniom socjalnej pomocy materialnej, koordynacja funkcjonowania stołówek szkolnych, kontrola sprawozdań placówek oświatowych oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi. Do WSS należał nadzór nad działalnością MOPS, polityka rodzinna i współpraca z organizacjami pozarządowymi. Według zakresów obowiązków, pracownicy WE odpowiadali za weryfikację wniosków dyrektorów szkół ws. potrzeb dotyczących pomocy w ramach Programu, kierowanie zbiorczo takich wniosków do Wojewody i przekazywanie rocznych sprawozdań ze stanu realizacji Programu oraz ocenę jej efektów.

Za określanie potrzeb, wnioskowanie i przyznawanie pomocy w zakresie dożywiania odpowiadał dyrektor/pracownicy MOPS, na podstawie upoważnień i przypisanych zakresów obowiązków, zaś za realizację zadań, na które przyznano ww. wsparcie – dyrektorzy gminnych i powiatowych oraz niepublicznych placówek oświatowo-wychowawczych¹¹, w oparciu o pełnomocnictwa i umowy. Nadzór nad realizacją zadań przez szkoły i przedszkola sprawował Burmistrz, a jego zastępca nadzorował działalność MOPS. Kierownicy WE/WSS i Dyrektor MOPS posiadali upoważnienia Burmistrza do wydawania decyzji administracyjnych ws. pomocy społecznej, w tym finansowanych z Programu.

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

⁸ Regulamin wprowadzony zarządzeniem Nr ORN.120.19.2017 Burmistrza Olecka z 1 sierpnia 2017 r. (ze zm.).

⁹ W ramach WE, od 1 marca 2019 r. (ze zm. 3 czerwca i 6 września 2019 r.) zadania te realizował kierownik (uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych i podpisywania pism w imieniu Burmistrza) oraz jeden pracownik/inspektor tego wydziału – od 7 marca 2016 r. (ze zm. 6 września 2019 r. i 2 stycznia 2020 r.).

¹⁰ W ramach WSS, od 2 maja 2018 r. (zm. 16 marca 2020 r.) zadania realizował kierownik uprawniony jw.

¹¹ Program realizowano w jedenastu gminnych placówkach oświatowych, w tym ośmiu szkołach podstawowych, jednym przedszkolu, Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji oraz Środowiskowym Domu Samopomocy, a także trzech szkołach/ośrodkach prowadzonych przez powiat, dziewięciu szkołach podstawowych z terenu innych gmin, trzech placówkach prowadzonych przez stowarzyszenia, trzech ośrodkach socjoterapeutycznych oraz sześciu przedszkolach niepublicznych.

W okresie epidemii COVID-19, w trosce o zdrowie/bezpieczeństwo mieszkańców oraz w celu zapewnienia ochrony ludności, Burmistrz wprowadził szczególne formy pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym, które zlecił¹² MOPS, w tym pośrednictwo w zakupie posiłku, produktów żywnościowych (wraz z dowozem) i leków oraz załatwianie spraw urzędowych tym osobom. Rozwiązania te zapewniały ciągłość realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania w ramach Programu.

Burmistrz wyjaśnił, że zapewnienie ciągłości realizacji Programu, w tym podczas epidemii COVID-19, odbywało się poprzez stosowanie się do wytycznych Wojewody i zarządzenia Dyrektora MOPS ws. bezpieczeństwa zdrowotnego pracowników, interesantów, podopiecznych placówek pomocowych oraz organizacji pracy, w tym w formie zdalnej. W myśl tych rozwiązań zalecano załatwianie spraw telefonicznie i elektronicznie (e-mail, e-PUAP), ograniczając bezpośredni kontakt z interesantami/podopiecznymi ww. placówek i zapewniając pracownikom środki ochrony osobistej. Wdrożono też program socjalny i utworzono telefon dyżurny dla osób będących w trudnej sytuacji i w kwarantannie. Skorzystano także z pomocy Banku Żywności, „Caritasu”, WOT¹³, Policji i Sanepidu. Na stronie internetowej i na plakatach apelowano do mieszkańców Gminy o zgłaszanie informacji nt. trudnej sytuacji osób samotnych, starszych i niepełnosprawnych celem udzielenia im niezbędnej pomocy.

(akta kontroli str. 114-115, 196-200, 491-497)

1.1.2. Gmina w okresie objętym kontrolą podejmowała działania mające na celu upowszechnienie wiedzy o możliwości uzyskania pomocy przez potrzebujących w ramach Programu. Były to przede wszystkim działania informacyjne realizowane za pośrednictwem MOPS na terenie szkół, dotyczące zasad/terminów realizacji Programu i jego głównych założeń. W I kwartale każdego roku odbywały się spotkania pracowników Urzędu z dyrektorami szkół, celem omówienia możliwości udziału w Programie (moduł 3), służących wyposażeniu i poprawie funkcjonowania stołówek szkolnych, przekazania materiałów pomocniczych i wskazania osób do współpracy oraz zasad rozliczania środków dofinansowania, szczególnie w czasie COVID-19. W formie elektronicznej przesyłano do szkół informacje dotyczące modułu 3, o terminach składania wniosków i podstawach prawnych regulujących Program. W zakresie dożywiania i dowozu posiłków (moduł 1 i 2) działania informacyjne w szkołach prowadził MOPS, współpracując ze Stowarzyszeniem¹⁴. Burmistrz wyjaśnił, że rozwiązania organizacyjne Gminy zapewniały ciągłość realizacji zadań w ramach Programu, a stan epidemii nie wymagał wprowadzania innych regulacji.

(akta kontroli str. 114-115, 196-200, 491-497)

1.1.3. W badanym okresie (w 2019 r.) do Urzędu wpłynęły dwie skargi na działania Kierownika MOPS związane z zapewnieniem posiłku w ramach Programu, które złożyli mieszkańcy Gminy do SKO¹⁵ i Marszałka¹⁶. Organy te przekazały je do rozpatrzenia, według właściwości, do Rady Miejskiej w Olecku (dalej: „RM”). Skargi te dotyczyły m.in. wsparcia w formie:

- gorącego posiłku i świadczenia na zakup posiłku/żywności – całość skargi, w tym na nieprzyznanie zasiłku celowego na zakup leków, RM uznała za bezzasadną z powodu przekroczenia kryterium dochodowego; Kierownik MOPS przyznał skarżącemu gorące posiłki i odstąpił od żądania zwrotu wydatków z tego tytułu; po uchyleniu decyzji przez SKO ponownie przyznał tę pomoc, a zasiłek pieniężny zwiększył z 50 zł do 150 zł na jeden miesiąc;

¹² Zarządzenie Nr ORN.0050.38.2020 z 17 marca 2020 r.

¹³ Wojska Obrony Terytorialnej.

¹⁴ Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi” w Olecku, które na podstawie umów z MOPS organizowało dowóz posiłków.

¹⁵ Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie.

¹⁶ Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

- świadczenia na zakup posiłku lub żywności; w związku z pożarem mieszkania Kierownik MOPS przyznał skarżącemu zasiłki w wysokości 200 zł i 300 zł – odpowiednio na dwa i trzy miesiące, lecz świadczenia te przekazywał mu z opóźnieniem; w związku z otrzymaniem tych kwot, skargę uznano za bezzasadną.

(akta kontroli str. 116-132)

1.1.4. W zakresie realizacji zadań dotyczących dożywiania w ramach Programu, Gmina nie była kontrolowana przez Wojewodę i audytora wewnętrznego. Burmistrz wyjaśnił, że w latach objętych kontrolą ww. zadań nie ujmowano w planie audytu, gdyż z dokonywanych analiz ryzyka wynikało, że realizacja tych zadań nie była obciążona wysokim ryzykiem, które wymagałoby ich kontroli w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str. 133, 491-497)

1.2. Opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych i programu osłonowego związanego z zapewnieniem posiłku osobom w trudnej sytuacji życiowej

1.2.1. Zgodnie z art. 16b ust. 1-2 ustawy o pomocy społecznej¹⁷, Gmina opracowała strategię rozwiązywania problemów społecznych¹⁸, która zawierała m.in. diagnozę sytuacji społecznej i prognozę jej zmian, a także określała cel strategiczny¹⁹ i cztery cele szczegółowe²⁰ projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób jej realizacji, ramy finansowe i wskaźniki realizacji działań. Szczegółowe cele Strategii były spójne z celami Programu – obejmowały realizację dożywiania ze wsparciem finansowym budżetu państwa (cel II pkt 20) oraz promowanie zdrowego stylu życia (cel IV pkt 7). Strategia zakładała systematyczny monitoring danych ilościowo-jakościowych dotyczących jej wdrażania w zakresie realizowanych programów, ewaluację działań pomocowych (sprawdzanie i ocenę rezultatów) oraz wskazywała źródła ich finansowania (m.in. środki własne, budżetu państwa i unijne).

(akta kontroli str. 133-192)

1.2.2. W związku z Programem, RM przyjęła program osłonowy ws. zapewnienia posiłku osobom w trudnej sytuacji życiowej²¹. W uchwalonym programie wskazano jego cel, który pokrywał się z celem modułu 1 i 2 Programu, jako element polityki społecznej Gminy w zakresie poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach, poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży oraz kształtowania właściwych nawyków żywieniowych. Zakres tego programu był spójny z systemem pomocy społecznej, obejmował koordynowanie realizacji modułu 1 i 2 Programu, przyznawanie pomocy za pośrednictwem MOPS oraz przekazywanie rocznej informacji Wojewodzie. W ramach modułu 1 Programu udzielano wsparcia dzieciom/młodzieży spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 Ups, tj. dzieciom przedszkolnym i uczniom do ukończenia szkoły ponadpodstawowej/gimnazjalnej – w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (dalej: „zasiłek celowy”) i świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. W szczególnych przypadkach, jeżeli uczeń/dziecko nie spełniało ww. wymagań, a wyrażało chęć zjedzenia posiłku, dyrektor placówki informował MOPS o potrzebie udzielenia pomocy, bez konieczności wywiadu środowiskowego i wydania decyzji administracyjnej, przy czym liczba osób, którym udzielono tej

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.) – dalej: „Ups”.

¹⁸ Uchwała RM Nr ORN.0007.25.2016 z 29 kwietnia 2016 r. ws. przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Olecko na lata 2016-2025 – dalej: „Strategia”.

¹⁹ Rozwój systemowego podejścia ds. społecznych wz. przeciwdziałania marginalizacji/wykluczeniu.

²⁰ I) rozwój zintegrowanego systemu p/działania uzależnieniom/przemocy; II) bud. systemu wsparcia rodzin mających trudności wz. f-cji opiekuńczo-wychowawczych; III) aktywizacja środowisk zagrożonych wykluczeniem społ. z powodu bezrobocia/bezdomności; IV) budowa systemu oparcia społ. seniorom i os niepełnosprawnym.

²¹ Uchwała RM Nr ORN.0007.29.2018 z 28 grudnia 2018 r. ws. przyjęcia programu osłonowego „Pomoc w formie posiłku dla dzieci i uczniów udzielana na wniosek dyr. szkoły lub przedszkola” w ramach Programu”.

pomocy, nie mogła przekroczyć 20% liczby osób otrzymujących posiłek w szkołach i przedszkolach w poprzednim miesiącu, a we wrześniu tej liczby z czerwca.

W ramach modułu 2 Programu Gmina udzielała wsparcia w postaci posiłku, zasiłku na jego zakup (lub żywności) albo świadczenia w postaci produktów żywnościowych osobom spełniającym ustawowe warunki otrzymania pomocy oraz ww. kryterium dochodowe, w szczególności starszym, chorym i niepełnosprawnym. Przewidziano też możliwość organizowania dowozu posiłków ww. osobom.

(akta kontroli str. 193-195)

1.3. Działania w zakresie podziału środków na zadania określone w module 1 i 2 Programu

1.3.1. Gmina, za pośrednictwem MOPS, składała do Wojewody wnioski o dotacje na podstawie danych określających rzeczywiste potrzeby w zakresie dożywiania. Źródłem tych danych były informacje MOPS o skali udzielonego wsparcia w latach poprzednich i bieżących potrzebach, coroczne zarządzenia Burmistrza ws. przyjęcia projektu budżetu Gminy oraz uchwały RM ws. wzrostu kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy. Do wniosków złożonych 21 stycznia 2019 r., 16 stycznia 2020 r. i 12 stycznia 2021 r., załączono wniosek o zwiększenie dotacji i ustalenie udziału środków własnych na poziomie min. 20% planowanych kosztów realizacji Programu, uzasadniając, że dożywianiem w roku poprzednim objęto dzieci, młodzież i osoby dorosłe znajdujące się w trudnej sytuacji, których dochód rodziny nie przekraczał 150% kryterium dochodowego według Ups – 505 osób w 2018 r., 414 w 2019 r. i 517 w 2020 r. Zwiększenie dotacji zabezpieczało potrzeby osób starszych/niepełnosprawnych i rodzin wielodzietnych/niepełnych, zapobiegając ich ubóstwu. W związku z tym, na lata 2019-2021 wnioskowano o dotacje w kwocie po 650 tys. zł, deklarując wielkość środków własnych po 170 tys. zł, tj. 20,7% planowanych wydatków na Program (po 820 tys. zł). W przypadku dotacji na 2021 r. złożono wniosek o zwiększenie do 5% środków na dowóz posiłków dla osób starszych i niepełnosprawnych – o 10 tys. zł, co zwiększyło dotację do 660 tys. zł, a łączny plan wydatków do 830 tys. zł, z uwagi na skutki epidemii COVID-19. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a kwoty dotacji ujęte w umowach o dotacje.

(akta kontroli str. 201- 276, 433-490)

1.3.2. Według Burmistrza, przy ustalaniu potrzeb finansowych na lata 2020-2021 wz. dożywiania, w obliczu zmian organizacji funkcjonowania placówek oświatowych z powodów epidemicznych, uwzględniano także skutki tych zmian (nauka zdalna/hybrydowa) oraz ograniczenia w życiu społecznym (kwarantanna/izolacja osób), m.in. poprzez przyznanie posiłków uczniom i świadczenia pieniężne ich rodzinom na zakup żywności i inne formy wsparcia, w tym zasiłki okresowe/celowe i wydawanie skierowań do otrzymania pomocy z „Caritas”.

(akta kontroli str. 491-497)

1.4. Działania w zakresie przygotowania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu

1.4.1. W badanym okresie w Urzędzie weryfikowano wnioski dyrektorów szkół ws. ubiegania się o wsparcie w ramach modułu 3 Programu. Ogółem w ww. okresie do Urzędu wpłynęło sześć wniosków²² o wsparcie na łączną kwotę 315 tys. zł – trzy po 80 tys. zł i trzy po 25 tys. zł, w których deklarowano własny wkład finansowy w wysokości odpowiednio po 20 tys. zł i 6,3 tys. zł, co dawało łączny koszt całkowity 393,9 tys. zł – w przypadku trzech szkół po 100 tys. zł i trzech po 31,3 tys. zł.

²² W 2019 r. wniosek o dotację złożyły SP Nr 1 i 2 z Olecka – 12 kwietnia i 12 marca (po 80 tys. zł), w 2020 r. – SP w Gaśkach i SP Nr 3 z Olecka – 24 marca i 7 kwietnia (80 tys. zł i 25 tys. zł), a w 2021 r. – SP w Judzikach i SP Nr 3 z Olecka – obydwie 15 kwietnia (po 25 tys. zł).

Wnioski były składane elektronicznie do WE, gdzie dokonywano ich sprawdzenia. Wszystkie wnioski przeszły pozytywną weryfikację według jednakowych kryteriów oceny, w odniesieniu do wymogów § 6 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia ws. realizacji modułu 3 Programu²³, tj. zawierały dane teleadresowe szkoły i o liczbie jej uczniów, informacje o sposobie dożywiania, wyposażeniu stołówki, planowanych sposobach wykorzystania wsparcia (wg załączonej kalkulacji) i efektach jego realizacji oraz o usługach, wyposażeniu lub wydatkach, które mogły być zaliczone do wkładu rzeczowego (§ 3 ust. 4 pkt 2-3), albo o braku takich usług, wyposażenia lub wydatków, a także wskazywały kwotę wsparcia (§ 4 ust. 1). Wyniki weryfikacji udokumentowano raportem WE. Urząd nie posiadał procedur ws. przyjmowania/rozpatrywania ww. wniosków.

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na przejrzystość i szczegółowość zasad w tym zakresie, które zostały określone w ww. rozporządzeniu, nie zachodziła potrzeba ich doprecyzowania i dookreślenia wymagań w formie dodatkowych procedur.

(akta kontroli str. 277- 364, 491-497)

1.4.2. Burmistrz w terminie do 30 kwietnia danego roku budżetowego występował do Wojewody²⁴ z wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego na realizację modułu 3 Programu. Wnioski o wsparcie na lata 2019, 2020 i 2021 złożono odpowiednio 30, 23 i 27 kwietnia, według wzoru ustalonego przez Wojewodę. Analiza ww. wniosków wykazała, że zawierały one wszystkie elementy, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia ws. modułu 3, w tym dane organu prowadzącego i szkół objętych wnioskiem oraz o dotychczasowym sposobie dożywiania uczniów, aktualnym stanie wyposażenia stołówki szkolnej, sposobie wykorzystania wsparcia i przewidywanych efektach realizacji zadania, a także kalkulację jego kosztów i wnioskowaną kwotę wsparcia. Wnioski dotyczyły wsparcia pięciu szkół (po dwie szkoły z każdego roku objętego kontrolą) w wysokości odpowiednio: 160 tys. zł, 105 tys. zł i 50 tys. zł, tj. łącznie 315 tys. zł. W wyniku naboru i oceny wniosków, Wojewoda przyznał trzem szkołom gminnym łącznie 240 tys. zł, z tego 160 tys. zł w 2019 r. (dwóm szkołom²⁵) i 80 tys. zł w 2020 r. (jednej szkole)²⁶. Pozostałe wnioski²⁷ nie uzyskały wymaganej oceny punktowej w rankingu Wojewody i nie otrzymały wsparcia.

Burmistrz wyjaśnił, że nieprzyznanie dotacji w tych przypadkach wynikało z zasad określonych w ww. rozporządzeniu, gdyż ubiegające się o wsparcie szkoły znalazły się na zbyt odległych pozycjach w wykazach ocen punktowych (§ 9 pkt 1), których nie objęły możliwości budżetowe Wojewody.

(akta kontroli str. 365-432, 491-497)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie określenia potrzeb i zapewnienia warunków realizacji zadań określonych w Programie.

OBSZAR

2. Działania Gminy w zakresie realizacji wsparcia, o którym mowa w Programie

2.1. Realizacja wsparcia w ramach modułu 1 i 2 Programu

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Zgodnie z wnioskami do Wojewody, w każdym roku objętym kontrolą Gmina zawarła z nim po jednej umowie o udzielenie dotacji na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2, w tym 18 marca 2019 r. (aneksy z 25 czerwca i 17 października) na

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. ws. realizacji modułu 3 Programu (Dz. U. poz. 267).

²⁴ Wnioski do Wojewody kierowano za pośrednictwem Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

²⁵ Szkoły Podstawowe Nr 1 i 2 w Olecku.

²⁶ Szkoła Podstawowa w Gąskach.

²⁷ Szkoła Podstawowa Nr 3 w Olecku (w 2020 r. i 2021 r.) oraz Szkoła Podstawowa w Judzikach (w 2021 r.)

kwotę 650 tys. zł, 17 marca 2020 r. (aneks z 2 lipca) – 650 tys. zł oraz 18 lutego 2021 r. (aneks z 22 czerwca) – 660 tys. zł (zwiększenie o 10 tys. zł na dowóz posiłków). W umowach nie podano dodatkowych, ponadstandardowych warunków otrzymania oraz korzystania ze środków dotacji. Dla otrzymanych/wydatkowanych²⁸ dotacji, Gmina prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową²⁹, o której mowa w art. 152 ust. 1 Ufp. Zgodnie z ww. umowami, Gmina zapewniła określony w nich udział środków własnych w finansowaniu zadań, w kwotach po 170 tys. zł w każdym roku, które stanowiły po 20,7% całości planowanych wydatków w latach 2019-2020 i 20,5% w 2021 r., składając pisemne wnioski o zgodę na ten udział w wysokości poniżej 40%. Zgodnie z § 1 umów, Gmina otrzymywała dotacje miesięcznie (od marca do grudnia/czerwca) – do wysokości określonej w umowach, najpóźniej do 11 dnia miesiąca, co zapewniało terminowość wykonania zadań. Burmistrz dokonał zwiększenia planu dochodów/wydatków MOPS kwotami wynikającymi z zawartych umów dotacyjnych, w tym 3-krotnie w 2019 r. (29 marca, 28 czerwca, 31 października), 2-krotnie w 2020 r. (31 marca, 30 czerwca) i 2-krotnie w I półroczu 2021 r. (26 marca, 30 czerwca). Urząd przekazywał otrzymane środki do MOPS w terminach/kwotach wg zapotrzebowań, zapewniając terminową realizację pomocy i zabezpieczając faktyczne potrzeby.

(akta kontroli str. 258-276, 504-513, 596-608)

2.1.2. W ramach modułu 1 i 2 Programu Gmina, poprzez MOPS, organizowała wsparcie w formie gorącego posiłku i świadczeń pieniężnych na zakup żywności dla dzieci/młodzieży (dziewięć placówek³⁰), uczestników ŚDS³¹ i MOSIR³², w tym dla osób bezdomnych i niepełnosprawnych. W latach 2019-2021 (I półr.) zapewniono 106 535 gorących posiłków o wartości 530,4 tys. zł oraz wypłacono 4 508 zasiłków na zakup posiłków lub żywności o wartości 1 255,3 tys. zł, w tym:

- 70 857 posiłków dla dzieci w szkołach i przedszkolach za 259,9 tys. zł,
- 28 043 posiłki z dowozem dla osób dorosłych za 217,5 tys. zł,
- 6 465 posiłków w ŚDS za 39,6 tys. zł,
- 1 170 posiłków w MOSIR za 13,4 tys. zł,
- 2 415 zasiłków celowych dla osób dorosłych, w kwocie 621 tys. zł,
- 2 093 zasiłki celowe dla rodzin z dziećmi, w kwocie 634,3 tys. zł.

Informacje z MOPS wz. ww. wsparcia Urząd otrzymywał systematycznie w okresach miesięcznych i kwartalnych, w formie sprawozdań z wykonania budżetu. Gmina pozyskiwała także te dane na potrzeby posiedzeń komisji Rady Miejskiej.

(akta kontroli str. 514-515, 607-608, 655-657)

2.1.3. W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur kontroli w zakresie zasadności udzielania wsparcia. Potrzeby diagnozowano cyklicznie (tygodniowo/miesięcznie), a przyjęta praktyka polegała na pozyskiwaniu danych z MOPS w ramach bieżących informacji telefonicznych, sprawozdań lub podczas spotkań z Dyrektorem MOPS, co w opinii Burmistrza było wystarczające. Optymalizacja działań w zakresie kontroli u beneficjentów wsparcia odbywała się poprzez wywiady środowiskowe prowadzone przez pracowników socjalnych MOPS, którzy podczas tych wywiadów poruszali kwestie wydatkowania środków, zaś nie przeprowadzano kontroli bezpośrednio w placówkach objętych pomocą. Analiza potrzeb finansowych dotyczących zapewnienia dożywiania w danym roku, dokonywana była w oparciu

²⁸ W wyniku realizacji zadań Gmina wydatkowała dotacje w pełnych kwotach w latach 2019-2020 (po 650 tys. zł) oraz 238,1 tys. zł w I półroczu 2021 r. (36,1%).

²⁹ Klasyfikacja budżetowa: dział 852 rozdział 85230 paragraf 2030.

³⁰ Osiem szkół podstawowych (w tym trzy z zespołem przedszkolnym i jedna z oddziałem integracyjnym) oraz jedno przedszkole z oddziałami integracyjnymi.

³¹ Środowiskowy Dom Samopomocy w Olecku.

³² Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Olecku.

o projekt budżetu Gminy, który określał potrzeby finansowe dotyczące Programu. W ramach tych diagnoz analizowano też sprawozdania z realizacji planu dochodów/wydatków (miesięczne/kwartalne/roczne), roczne sprawozdania MOPS z jego działalności i korespondencję z Wojewodą ws. dotacji/realizacji zadań. Diagnozę/analizę potrzeb prowadzono również w oparciu o rozeznanie wśród mieszkańców. Opis działań nadzorczych Urzędu związanych z realizacją przez MOPS zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu, zawarto w punkcie 3.2.2 niniejszego wystąpienia.

Burmistrz wyjaśnił, że brak regulacji ws. realizacji modułu 1 i 2 Programu wynikał z przeświadczenia, że realizacja i wydatkowanie środków z Programu odbywała się prawidłowo, gdyż Wojewoda jako dysponent środków dotacji nie zgłaszał uwag do składanych mu sprawozdań. Mimo tego, w MOPS zostaną podjęte działania w celu ujednolicenia systemu naboru i rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia.

(akta kontroli str. 514-515, 658-663)

2.2. Działania w zakresie organizacji stołówek i miejsc spożywania posiłków w szkołach w ramach modułu 3 Programu

2.2.1. Gmina w okresie objętym kontrolą zawarła z Wojewodą dwie umowy ws. dotacji celowej na zadania w ramach modułu 3 Programu, w tym 27 czerwca 2019 r. (aneks z 28 listopada) i 26 czerwca 2020 r. W ramach pierwszej z nich otrzymano po 80 tys. zł dotacji dla dwóch szkół podstawowych³³ (razem 160 tys. zł), zaś w przypadku drugiej – 80 tys. zł dla jednej szkoły³⁴, tj. ogółem 240 tys. zł. Były to środki przeznaczone na doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek w szkołach, zgodnie z zakresem określonym w § 2 ust. 7 pkt 1-3 rozporządzenia ws. modułu 3 i wnioskami poprzedzającymi ww. umowy, w których gwarantowano wkład własny w wysokości 20% kosztów realizacji zadań, tj. po 20 tys. zł (razem 60 tys. zł). Środki dotacji, otrzymane w ramach działu 801 – Oświata i wychowanie, rozdział 80148, § 2030 klasyfikacji budżetowej oraz ujęte w odrębnej ewidencji księgowej, Gmina wydatkowała zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach – w kwotach 76,2 tys. zł i 80 tys. zł tytułem umowy z 2019 r. oraz 80 tys. zł w ramach umowy z 2020 r., prowadząc także wyodrębnioną ewidencję księgową. Zgodnie § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, wydatki poniesiono jako bieżące i ujęto w paragrafach według rozporządzenia ws. szczegółowej klasyfikacji budżetowej³⁵.

W przypadku realizacji jednego z zadań szkoła³⁶ pobrała dotację w nadmiernej wysokości, tj. o 3,8 tys. zł. Kwota ta stanowiła różnicę pomiędzy wydatkami poniesionymi i planowanymi, z uwzględnieniem dopuszczalnych umową przesunięć, które uznano jako środki pobrane w nadmiernej wysokości i podlegające zwrotowi. Na wezwanie Wojewody środki te zwrócono do budżetu państwa.

Analiza faktur wystawionych tytułem realizacji zadań, w tym sześciu faktur w ramach umowy dotacyjnej z 2019 r. (na łączną kwotę 191 tys. zł) oraz czterech w ramach umowy z 2020 r. (88,3 tys. zł), wykazała, że wszystkie opisano według zasad określonych w ustawie o rachunkowości³⁷ oraz terminowo opłacono. Dekretacja wydatków odzwierciedlała kwoty z dotacji i środki własne, a treść faktur pozwalała zidentyfikować rodzaj/zakres zadania i źródła finansowania, a także potwierdzała dokonywanie zakupów zgodnie z wymogami umów o dotacje.

(akta kontroli str. 516-595, 607-608)

³³ Szkoły Podstawowe Nr 1 i 2 w Olecku – odpowiednio im. H. Sienkiewicza i M. Kopernika.

³⁴ Szkoła Podstawowa im. Marszałka J. Piłsudskiego w Gąskach.

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 2010 r. ws. szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów/rochodów i środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

³⁶ Szkoła Podstawowa Nr 1 im. H. Sienkiewicza w Olecku.

³⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

2.2.2. Oględziny w zakresie zrealizowanego przedmiotu jednej umowy o dotację (z 27 czerwca 2019 r.), przeprowadzone w dwóch szkołach podstawowych³⁸, potwierdziły, że otrzymane przez te szkoły wsparcie finansowe po 80 tys. zł zostało wydatkowane na cele określone w tej umowie³⁹ i było zgodne z zakresem określonym w § 2 ust. 7 pkt 1-3 rozporządzenia ws. modułu 3 Programu.

(akta kontroli str. 518-525, 664-702)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie realizacji wsparcia w ramach Programu.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość z wykonania zadań w ramach przyznanego wsparcia finansowego z Programu

3.1. Rozliczenie środków przyznaczonych na realizację Programu

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Łączny koszt realizacji Programu wyniósł 1 952,5 tys. zł, w tym 820 tys. zł w 2019 r., 820 tys. zł w 2020 r. i 312,5 tys. zł w I półroczu 2021 r., przy czym środki własne MOPS stanowiły 414,5 tys. zł (odpowiednio: 170 tys. zł, 170 tys. zł i 74,5 tys. zł), a 1 538,1 tys. zł pokryto ze środków budżetu państwa, jako dotacji na realizację Programu (650 tys. zł, 650 tys. zł i 238,1 tys. zł). Zgodnie z kwotami planowanymi w budżecie Gminy (po zm.), wydatkowano:

- 1 255,3 tys. zł (64,3%) tytułem zasiłków celowych (520,5 tys. zł, 577,8 tys. zł, 157 tys. zł), w tym 29 tys. zł ze środków własnych (7,5 tys. zł, 6 tys. zł, 15,5 tys. zł) oraz 1 226,3 tys. zł z dotacji (513 tys. zł, 571,8 tys. zł, 141,5 tys. zł); średnia wysokość zasiłku wyniosła odpowiednio 375 zł, 277 zł i 148 zł (z uwagi na utrudnienia wskutek epidemii COVID-19, w 2020 r. zapewniono środki własne w niższej wysokości);
- 587,8 tys. zł na posiłki (pełne obiady i gorące posiłki) dla dzieci i młodzieży w szkołach/przedszkolach oraz pozostałych osób otrzymujących pomoc na podstawie art. 7 Ups (245,3 tys. zł, 210,8 tys. zł, 131,7 tys. zł), w tym 283,1 tys. zł ze środków własnych (119,2 tys. zł, 126,6 tys. zł, 37,3 tys. zł) i 304,7 tys. zł z dotacji (126,2 tys. zł, 84,2 tys. zł, 94,3 tys. zł); średni koszt posiłku – 4,29 zł, 5,69 zł i 7,17 zł⁴⁰;
- 91,8 tys. zł tytułem dowozu posiłków⁴¹ (37,4 tys. zł, 33 tys. zł, 21,4 tys. zł), pokrywając te wydatki w całości ze środków własnych⁴².

Z uwagi na utrudnienia wskutek epidemii COVID-19, w 2020 r. zapewniono mniej środków własnych na posiłki i ich dowóz. Burmistrz wyjaśnił, że powodem tego było wprowadzenie nauki zdalnej/hybrydowej, podczas której dzieci/młodzież korzystali z posiłków w szkołach w ograniczonej liczbie, stąd w porównaniu do nakładów z 2019 r., wydatki w 2020 r. były niższe.

(akta kontroli str. 639, 739-742)

³⁸ SP Nr 1 i 2 w Olecku.

³⁹ W ramach dotacji wykonano prace remontowe w pomieszczeniach kuchennych obu szkół oraz zakupiono sprzęt w postaci m.in. obieraczek do ziemniaków, szatkownic do warzyw, zmywarek, patelni elektrycznych, zamrażarek i szaf chłodniczych.

⁴⁰ W przypadku posiłków dostarczanych przez Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, ceny te wynosiły odpowiednio 6,50/8,00 zł w 2019 r. oraz 6,70/8,50 zł w 2020 r.

⁴¹ Dowóz posiłków do szkół/przedszkoli nie posiadających stołówek oraz osobom bezdomnym i dorosłym do ich miejsca zamieszkania, zlecono ww. Stowarzyszeniu, które świadczyło te usługi odpowiednio w dni zajęć szkolnych oraz wg uzgodnionych zamówień dziennych. Liczba osób, którym dowieziono posiłek wynosiła 155 w 2019 r. (w tym trzem dorosłym), 137 w 2020 r. (dwie dorosłe) oraz 90 w I półroczu 2021 r.

⁴² Do czasu kontroli NIK, z przyznanej dotacji w wysokości 10 tys. zł na dowóz posiłków jeszcze nie korzystano.

3.1.2. W ramach modułu 1 i 2 Programu Gmina objęła pomocą ogółem 4 422 osoby, w tym 1 542 w 2019 r. 1 047 w 2020 r. i 933 w I półroczu 2021 r., z tego odpowiednio 953 dzieci przedszkolnych (347, 440, 166) i 1 803 uczniów (799, 772, 232) oraz 1 666 osób starszych, chorych i niepełnosprawnych (396, 735, 535). Z pomocy w formie posiłku (dania gorącego lub pełnego obiadu) skorzystało ogółem odpowiednio 414, 517 i 283 osoby, w tym 273 dzieci przedszkolnych (84, 133, 56) i 693 uczniów (276, 279, 138) oraz 248 pozostałych osób. Posiłek dowożono 386 osobom (159, 137, 90), a ze świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności skorzystało 3 208 potrzebujących (1 128, 1 430, 650), z tego 685 dzieci, 1 110 uczniów i 1 413 innych osób. Liczba wydanych posiłków wyniosła ogółem 112 580, w tym 57 164 w 2019 r., 37 059 w 2020 r. i 18 357 w I półroczu 2021 r., na które wydatkowano 587,9 tys. zł, w tym 283,2 tys. ze środków własnych (119,2 tys. zł, 126,7 tys. zł, 37,3 tys. zł) oraz 304,7 tys. zł z dotacji na Program (126,2 tys. zł, 84,2 tys. zł, 94,3 tys. zł). Średni koszt posiłku wynosił odpowiednio 4,29 zł, 5,69 zł i 7,17 zł, a szacunkowa liczba osób wymagających dożywiania, lecz nie objętych⁴³ Programem, z powodu niechęci do korzystania z pomocy, wyniosła 54, 50 i 30.

(akta kontroli str. 609-638)

3.1.3. Według rocznych informacji/sprawozdań złożonych Wojewodzie, w ramach modułu 3 Programu Gmina łącznie wydatkowała 299,8 tys. zł, tj. 199,8 tys. zł w 2019 r. i 100 tys. zł w 2020 r., w tym odpowiednio: 43,6 tys. zł i 20 tys. zł ze środków własnych oraz 156,2 tys. zł i 80 tys. zł ze środków budżetu państwa; kwota niewykorzystanej dotacji (pobranej w nadmiernej wysokości) wyniosła 3,8 tys. zł, którą zwrócono do budżetu. W latach tych przeprowadzono pięć prac remontowych o wartości 134,2 tys. zł w stołówkach szkolnych, tj. dwie prace w 2019 r. i trzy w 2020 r., wydatkując na ten cel odpowiednio 66,3 tys. zł i 67,9 tys. zł, w tym 13,3 tys. zł i 20 tys. zł ze środków własnych. Na wyposażenie pomieszczeń kuchennych wydatkowano 165,6 tys. zł – odpowiednio 133,5 tys. zł i 32,1 tys. zł, dokonując zakupu 57 i 35 jednostek sprzętowych⁴⁴. Wydatki na ww. cele dotyczyły dwóch szkół w 2019 r. i jednej szkoły w 2020 r., w których naukę pobierało odpowiednio 865 i 123 uczniów. Wg stanu na 30 września 2018 r. i 2019 r. z obiadów w tych szkołach korzystało odpowiednio 447 i 308 uczniów. Liczba osób korzystających z obiadów w dni nauki szkolnej w styczniu 2020 r. i 2021 r., wynosiła odpowiednio 764 i 259.

(akta kontroli str. 640-654)

3.1.4. Badanie realizacji wszystkich pięciu umów zawartych w Wojewodę o dotacje, w tym trzech dotyczących środków na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 oraz dwóch – modułu 3 Programu, wykazało, że Burmistrz rzetelnie rozliczył otrzymane dotacje z budżetu państwa na realizację tych zadań. W ramach modułu 1 i 2 Programu Gmina otrzymała po 650 tys. zł dotacji w latach 2019-2020 i 310,5 tys. zł w I półroczu 2021 r., które Urząd ujął prawidłowo w ewidencji księgowej, tj. według klasyfikacji budżetowej w zakresie otrzymanych dotacji – dział 852 rozdział 85230 § 2030. Otrzymane środki wydatkowano za pośrednictwem MOPS w pełnych kwotach, za wyjątkiem I półrocza 2021 r. – 238,1 tys. zł (76,7% zaawansowania wydatków w ramach umowy). Rozliczenie tych środków nastąpiło odpowiednio 15 stycznia 2020 r. (za 2019 r.), 15 stycznia 2021 r. (za 2020 r.) i 15 lipca 2021 r. (za I półrocze 2021 r.), przy czym ostatnich przelewów płatności dokonano 31 grudnia 2019 r. i 2020 r. oraz 30 czerwca 2021 r. Środki dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na pokrycie kosztów obiadów dla dzieci i młodzieży, posiłków dla dorosłych oraz tytułem zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności. Badanie wybranych dowodów księgowych pozyskanych z MOPS, dotyczących

⁴³ Wśród przyczyn należy wymienić niechęć do współpracy z pracownikiem socjalnym, brak możliwości dojazdu, uzależnienie alkoholowe, uznanie pomocy jako zbyt niskiej, czy rezygnacja na rzecz bardziej potrzebujących.

⁴⁴ Np. szafy chłodnicze, zmywarki, patelnie elektryczne, szatkownice do warzyw oraz drobny sprzęt kuchenny.

wydatków na ww. cele, tj. czterech faktur z 2019 r. (spośród 294), trzech z 2020 r. (z 228) i trzech z I półrocza 2021 r. (ze 111), wykazało, że zostały one prawidłowo opisane i zadekretowane.

(akta kontroli str. 703-735)

W ramach modułu 3 Programu Gmina na cele remontowe i wyposażenie stołówek szkolnych otrzymała ogółem 240 tys. zł, z tego 160 tys. zł w 2019 r. (28 czerwca) – po 80 tys. zł dla dwóch szkół podstawowych oraz 80 tys. zł w 2020 r. (30 czerwca) – dla jednej szkoły. Dotacje te Gmina wykorzystwała zgodnie z ww. przeznaczeniem, tj. na doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (remonty pomieszczeń), wydając 156,2 tys. zł w 2019 r. i 80 tys. zł w 2020 r. oraz rozliczając te kwoty odpowiednio 15 stycznia 2020 r. (korekta 19 lutego) i 15 stycznia 2021 r. Ostatnich płatności za remonty i dostawy dokonano 31 października 2019 r. oraz 21 października 2020 r. Kwota dotacji niewykorzystanej w 2019 r. wyniosła 152 zł, a dotacji pobranej w nadmiernej wysokości – 3,7 tys. zł, które zwrócono do budżetu państwa. W zakresie prawidłowości opisu/dekretacji dowodów księgowych (odpowiednio sześć i pięć faktur), nie stwierdzono nieprawidłowości, a stan faktyczny zawarto w punkcie 2.2.1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 736)

3.2. Sprawozdawczość z realizacji modułu 1 i 2 Programu

3.2.1. Urząd dysponował danymi, które pozwalały na określenie zakresu i form udzielanej pomocy, pozyskując te dane ze sprawozdań/informacji rocznych i kwartalnych MOPS składanych Wojewodzie. Dodatkowym źródłem danych, które pozwalały zweryfikować ich prawidłowość, był funkcjonujący w MOPS system informatyczny⁴⁵. Pozwalał on generować dane informacyjne i był zgodny z wymogami Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Burmistrz wyjaśnił, że dotychczas nie wprowadzał dodatkowych regulacji względem MOPS, które pozwalałyby na szersze pozyskiwanie danych w zakresie stanu realizacji modułu 1 i 2 Programu, gdyż ww. informacje zapewniały pełną wiedzę w tym zakresie, a także nie było sygnałów o nieprawidłowościach podczas udzielania pomocy. Nie wprowadzał mechanizmów weryfikujących terminowość i prawidłowość składania tych informacji, gdyż Dyrektor MOPS wywiązywał się z obowiązków w tym zakresie, a ryzyko błędów było znikome. Podał, że dane prezentowane w informacjach do Wojewody pochodzą głównie z ww. systemu komputerowego, w ramach którego funkcjonują rejestry dotyczące udzielanej pomocy społecznej, tworzone na bieżąco na jej potrzeby.

(akta kontroli str. 643-654, 658-663)

3.2.2. Burmistrz egzekwował dotrzymywanie przez MOPS terminów przekazywania rocznych i kwartalnych informacji Wojewodzie – odpowiednio: do 20 stycznia następnego roku i 15 dnia po upływie każdego kwartału, z wyjątkiem sprawozdania rocznego za 2019 r., które złożono 22 stycznia 2020 r., tj. z opóźnieniem dwóch dni. Z kontroli NIK w MOPS wynika, że wszystkie roczne/kwartałne informacje zawierały błędne dane dotyczące liczby placówek objętych dożywianiem. W przypadku jednej informacji kwartalnej (za I kwartał 2021 r.) wystąpiła jej korekta z inicjatywy Wojewody, a błędne dane zmodyfikowano do 15 lipca 2021 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu wyeliminowania tych błędów, zostaną podjęte działania celem żądania od MOPS przedkładania szczegółowej dokumentacji źródłowej, na podstawie której prezentowane są dane w ww. informacjach, a także rejestrów/wydruków z ewidencji komputerowej MOPS, pozwalających na rzetelną weryfikację ww. informacji. Informacje z realizacji modułu 1 i 2 nie wpływały do Urzędu, a ich weryfikacji dokonywał MOPS, gdyż nie było dotąd takiej praktyki/procedur, a nadzór

⁴⁵ Program firmy TOP-TEAM Sp. z oo., pozwalający na sporządzanie sprawozdań/informacji dotyczących pomocy społecznej oraz decyzji administracyjnych w jej zakresie.

w tym zakresie był prowadzony bez formy pisemnej. Celem wyeliminowania błędów sprawozdawczych zostaną podjęte odpowiednie działania weryfikacyjne. Podał, że odpowiedzialność za właściwy nadzór spraw w MOPS odpowiadał jego Dyrektor, w myśl zarządzenia ws. składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej⁴⁶, w terminie do 31 stycznia każdego roku. W ramach tych oświadczeń Dyrektor MOPS dokonywał samooceny swoich działań, co pozwalało ocenić, czy działał on wystarczająco. W związku z tym, Burmistrz mógł skutecznie nadzorować także prawidłowość realizacji Programu, mimo braku dokumentów źródłowych z MOPS.

(akta kontroli str. 643-654, 658-663, 737-742, 825-838)

3.3. Ocena efektów realizacji modułu 3 Programu oraz sprawozdawczość w tym zakresie

3.3.1. W kontrolowanym okresie w Urzędzie dokonywano corocznie ceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, uwzględniając (oprócz aspektu ilościowego) także elementy jakościowe i efektywność realizowanych zadań. W sporządzanych corocznie raportach w tym zakresie, na podstawie sprawozdań dyrektorów szkół, podawano zakres rzeczowy wykonanych zadań i mierniki stopnia ich realizacji, które w pełni osiągnęto, z uwzględnieniem możliwości wynikających z wielkości dotacji i środków własnych. Zgodnie z Programem, mierniki te określały liczbę szkół, w których dokonano remontów pomieszczeń stołówek/kuchni oraz wyposażonych w sprzęt kuchenny. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie podejmował działań naprawczych, z uwagi na brak takiej potrzeby i dobre efekty realizacji zadań.

(akta kontroli str. 737-742, 762-768)

3.3.2. Urząd nie posiadał regulacji wewnętrznych/procedur dotyczących weryfikacji terminowości/prawidłowości/rzetelności dokumentów otrzymywanych na podstawie § 14 rozporządzenia ws. modułu 3 oraz przekazywanych Wojewodzie na podstawie § 15 tego rozporządzenia. Burmistrz wyjaśnił, że brak było takiej potrzeby ponad wymogi ustalone prawem, z uwagi na dobrą współpracę ze szkołami, szczególnie w zakresie sporządzania sprawozdań i rozliczeń tytułem realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 658-663)

Trzy szkoły objęte wsparciem w ramach modułu 3 złożyły Burmistrzowi sprawozdania z realizacji wykonanych zadań w terminie określonym w § 14 ww. rozporządzenia, tj. odpowiednio 28 lutego 2020 r. (dwie szkoły) i 26 lutego 2021 r. (jedna), wykazując w nich dane zgodne z dokumentami źródłowymi.

(akta kontroli str. 769-788)

Na podstawie umów dotacji Burmistrz terminowo złożył Wojewodzie rozliczenia z wykorzystania dotacji na realizację modułu 3 w szkołach, tj. 14 stycznia i 19 lutego (korekta) 2020 r. (za 2019 r.) i 8 stycznia 2021 r. (za 2020 r.), w szczególności wymaganej zał. nr 2 i 3 umów o dotacje, z uwzględnieniem zestawień ilościowo-wartościowych zawierających prawidłowe dane.

(akta kontroli str. 789-802)

Na podstawie § 15 ww. rozporządzenia, organ prowadzący szkoły, po dokonaniu oceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3, terminowo złożył Wojewodzie (terminie 31 marca) sprawozdania z realizacji modułu 3, tj. 23 marca 2020 r. (za 2019 r.) i 16 marca 2021 r. (za 2020 r.), w szczególności określonej w § 15 ust. 2 pkt 1-4 ww. rozporządzenia, w wymaganej formie i zawierające prawidłowe dane.

(akta kontroli str. 803-824)

⁴⁶ Zarządzenie Nr ORN.0050.67.2018 Burmistrza Olecka z 30 maja 2018 r. ws. składania o świadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierowników jednostek organizacyjnych podległych Gminie Olecko.

3.4. Kontrola sposobu i terminowości wykonania zadań w ramach modułu 3 Programu

Urząd posiadał dokumentację w zakresie kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań w ramach modułu 3 Programu, o czym świadczy korespondencja ze szkołami. Z dokumentów tych wynikało, że szkoły prawidłowo realizowały podjęte zadania i nie wystąpiły w tym zakresie żadne nieprawidłowości. Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie przyjęto pisemnych procedur i mechanizmów w tym zakresie, a pracownicy WE nie przeprowadzali żadnych kontroli w szkołach, którym udzielono wsparcia w formie dotacji na realizację ww. zadań. Podał, że zapisy Programu są na tyle spójne i przejrzyste, że wprowadzanie dodatkowych procedur było zbędne, szkoły objęte wsparciem dobrze współpracowały z WE, a ich sprawozdania dawały możliwość szczegółowej analizy i weryfikacji czynności prowadzonych podczas realizacji Programu. Nadmieniał, że podczas realizacji usług remontowych i dostaw sprzętu do szkół gromadzono na bieżąco ich potwierdzenia o rzeczowym wykonaniu zakresu umów oraz prowadzono korespondencję ws. żądanych dokumentów, co pozwalało na bieżąco weryfikować/ monitorować postęp ww. prac i dostaw. Mimo braku kontroli w szkołach, ich nadzór pozwolił uniknąć błędów w realizacji zadań, ich rozliczeniu i sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 658-663, 737-761)

3.5. Uwagi i spostrzeżenia z dotychczasowego funkcjonowania Programu

Burmistrz podał, że Program daje duże możliwości pomocowe w zakresie dożywiania osób znajdujących się w trudnej sytuacji dochodowej, co pozwala na zaspokojenie elementarnych potrzeb mieszkańców, a szczególnie dzieci i młodzieży oraz osób starszych i niepełnosprawnych. Korzystne są możliwości pomocy w formie świadczeń pieniężnych lub rzeczowych, które nabrały dużego znaczenia w czasie epidemii COVID-19, przy czym uzależnienie pomocy od kryterium dochodowego powoduje w pewnej mierze efekt stygmatyzacji, w tym dzieci w szkołach, a z drugiej strony obserwuje się efekt „uzależnienia” niektórych grup społecznych od udzielanego wsparcia. Dotychczas funkcjonowanie Programu na terenie Gminy przebiegało bez zarzutu, a jego modułowy charakter jest przejrzysty i skoncentrowany na poszczególnych grupach odbiorców. Podkreślił, że trudnością w jego realizacji są ograniczone środki finansowe Gminy, zaplanowane corocznie na dofinansowanie zadań w ramach tych modułów, a szczególnie w ramach modułu 3 nie pozwalają na wsparcie finansowe wszystkich zainteresowanych szkół. Już dwa lata z rzędu wnioski szkół oleckich nie zostały zakwalifikowane do otrzymania dotacji do 25 tys. zł na remonty i doposażenie stołówek, w tym jednej szkoły ponownie. Znaczący jest wymagany procentowy wkład finansowy ze środków własnych, co powoduje ryzyko, że Gmina może nie podołać w jego zapewnieniu po udzieleniu wsparcia lub podczas realizacji zadań. Dzięki działaniom w zakresie unowocześniania stołówek/kuchni szkolnych następuje wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły.

(akta kontroli str. 658-663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Gminy w zakresie obowiązków sprawozdawczych z wykonania zadań w ramach przyznanego wsparcia finansowego z Programu.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, nie formułuje uwag i 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, 15 października 2021 r.

Kontroler
Edward Odojewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis