



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.001.04.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92355 z dnia 15 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Głubczycach ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Krupa, Burmistrz Głubczyc ² (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Gmina Głubczyce rzetelnie - w oparciu o rzeczywiste potrzeby - oszacowała środki niezbędne na realizację objętych kontrolą zadań, wystąpiła do Wojewody Opolskiego o ich dofinansowanie środkami z budżetu państwa oraz prawidłowo ujęła przyznane środki dotacji w budżecie gminy i planach finansowych. Potrzeby w tym zakresie były również weryfikowane w trakcie roku i znalazły odzwierciedlenie w złożonych do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego zapotrzebowaniach na środki dotacji. Pozytywnie ocenić należy także przekazywanie środków na realizację objętych kontrolą zadań Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Głubczycach⁴.

Gmina Głubczyce w pełnym zakresie oraz w ustalonym terminie zrealizowała zadanie dotyczące przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej w Głubczycach⁵, dofinansowane środkami dotacji z budżetu państwa w ramach *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II – Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój* oraz osiągnęła zakładane efekty jego realizacji. Środki dotacji otrzymane na ten cel, zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a sprawozdanie merytoryczne sporządzone rzetelnie i terminowo. W przypadku objętych kontrolą zadań własnych gminy dofinansowywanych środkami z budżetu państwa, Gmina Głubczyce zapewniła wymagany wkład finansowy. Sprawozdanie Rb-50 o *dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami* zostało sporządzone terminowo oraz rzetelnie ujęto w nim objęte kontrolą dochody i wydatki na udzielanie pomocy finansowej osobom pobierającym świadczenie pielęgnacyjne.

¹ Dalej: Urząd.

² Od dnia 28 listopada 2014 r. Do tego dnia Burmistrzem Głubczyc był Jan Krówka. W 2014 r. Zastępcą Burmistrza był Kazimierz Bedryj.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: OPS.

⁵ Dalej: *przebudowa ulic Kolejowej i Krnowskiej*.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niezapewnienia przez Burmistrza w 2014 r. adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w zakresie realizacji przez OPS programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*⁶ i wydatkowania środków na ten cel zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

1.1. Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r., w Urzędzie badaniem objęto planowanie przez Gminę Głubczyce dotacji na realizację zadań dotyczących:

- wspierania osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne⁷ – rozdział 85295 paragraf 2010 – wykonywanego na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego⁹;
- dożywiania – rozdział 85295 paragraf 2030 – wykonywanego m.in. na podstawie ustawy o pomocy społecznej i umowy zawartej z Wojewodą Opolskim w ramach Programu dożywiania;
- przebudowy ulicy Kolejowej i Krnowskiej w ramach Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II – Bezpieczeństwo-Dostępność-Rozwój - rozdział 60016, paragraf 6330 – realizowanej m.in. w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych¹⁰.

Badaniem sposobu realizacji zadania i wykorzystania dotacji udzielonej na ten cel objęto w Urzędzie przebudowę ulic Kolejowej i Krnowskiej, a wykorzystanie dotacji na realizację dwóch pozostałych zadań (*dodatki do świadczeń pielęgnacyjnych oraz dożywianie*) przedstawiono w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Kierownika OPS.

(dowód: akta kontroli str. 612)

Gmina Głubczyce dokonywała rzetelnych szacunków wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji wszystkich trzech objętych kontrolą zadań. Potrzeby finansowe ustalono m.in. w oparciu o przewidywaną liczbę osób, które zostaną objęte *Programem dożywiania* oraz kalkulację kosztów jego realizacji, aktualną liczbę osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne oraz koszty obsługi wypłaty *dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych*. W przypadku przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej szacunków kosztów realizacji zadania dokonano w oparciu o kosztorys inwestorski, a ostateczna kwota niezbędna na ten cel została ustalona w umowie z wykonawcą, zawartą w wyniku przeprowadzonego przetargu

⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020, M. P., poz. 1024, dalej: *dożywianie lub Program dożywiania*.

⁷ Dalej: *dodatki do świadczeń pielęgnacyjnych*.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

⁹ Dz. U., poz. 1741 ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego*.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 316., dalej: *rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji na przebudowę dróg*.

nieograniczonego. Środki zaplanowano w kwotach wystarczających dla sfinansowania badanych zadań.

Kalkulacji środków niezbędnych na wypłatę dodatków do świadczenia pielęgnacyjnego dokonywała jednostka realizująca to zadanie, tj. OPS. Jak wyjaśniła Kierownik OPS w ciągu roku składane są nowe wnioski o przyznanie prawa do świadczenia w związku z wygaśnięciem orzeczeń i otrzymaniem nowych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności dla dzieci (kontynuacja). W systemie komputerowym w dziale świadczeń rodzinnych „AMAZIS” w rubryce zestawień widoczna jest liczba osób uprawnionych do ww pomocy plus bieżące nowe wnioski składane do 10 – go każdego miesiąca. Zabezpiecza się także środki dla osób, którym wygasają orzeczenia, a oczekują one na wydanie nowego orzeczenia przez komisję lekarską przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (wysoki stopień niepełnosprawności dziecka). W związku z powyższym stanowią one podstawę do zamówienia środków na ten cel powiększoną o koszty obsługi (3%) realizowanego zadania.

Zapotrzebowania na środki niezbędne do realizacji ww. zadania składane były przez OPS do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego - Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia w dniach: 30 grudnia 2013 r.; 12 marca 2014 r.; 24 marca 2014 r.; 16 lipca 2014 r.; 26 sierpnia 2014 r.; 6 listopada 2014 r.; 4 grudnia 2014 r. Powyższe wynikało z weryfikacji potrzeb, których okresowo dokonywał OPS.

(dowód: akta kontroli str. 385-398, 405-410, 442-463, 513-546)

W odniesieniu do dotacji na *dożywianie*, szacunków dokonano na etapie składania do Wojewody Opolskiego wniosku o jej przyznanie (10 stycznia 2014 r.). Kalkulacji kosztów *dożywiania* w Gminie Głubczyce w 2014 r. dokonała jednostka realizująca wydatki w ramach tej dotacji, tj. OPS. Kalkulacja zawierała koszty udzielenia pomocy w formie posiłku oraz koszty pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności. Jak oświadczyła Kierownik OPS, *kalkulacja obejmowała planowany wzrost liczby dzieci w stosunku do 2013 r., gdyż wzrost ten uwzględniał obowiązek szkolny sześciolatków oraz planowany wzrost liczby dzieci w przedszkolach. Pozostałą liczbę osób na 2014 r. zaplanowano na podstawie wygenerowanego próbnego sprawozdania z realizacji programu za 2013 rok (posiłki dla osób dorosłych i zasiłki celowe dla osób w rodzinach).*

OPS na bieżąco analizował potrzeby finansowe związane z realizacją Programu *dożywiania* i przekazywał w 2014 r. na żądanie Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego - Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia informacje w tym zakresie: 10 stycznia, 7 maja, 19 sierpnia i 14 listopada. Ponadto OPS kierował do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego comiesięczne zapotrzebowanie na środki dotacji na *dożywianie*, odpowiadające aktualnym potrzebom.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 483-494, 513-54, 547-589)

Wniosek o dofinansowanie *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej*, Gmina Głubczyce złożyła do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 30 września 2013 r. Wniosek ten zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na przebudowę dróg*. Koszt realizacji zadania określony we wniosku o dofinansowanie (oszacowany w oparciu o kosztorys inwestorski) wynosił 2 828 962,66 zł (brutto), z czego: 1 414 481,33 zł (50%) stanowił wkład własny, a pozostałe 1 414 481,33 zł (50%) planowano sfinansować środkami dotacji celowej.

Zakres zadania obejmował przebudowę ciągów ww. ulic o łącznej długości 893,8 m w tym:

- przebudowę jezdni na ww. długości;

- budowę oraz przebudowę chodnika – jednostronny chodnik o szerokości 1,50-2,00 m;
- wycinkę drzew porastających w skrajni drogi;
- wykonanie kanalizacji deszczowej na długości 250 m;
- wykonanie oświetlenia drogowego – 14 słupów oświetleniowych;
- wykonanie oznakowania.

Planowanymi do uzyskania w wyniku realizacji tego zadania efektami użytkowymi, wymienionymi we wniosku o dotację były m.in.: podniesienie paramentów technicznych ulic poprzez przebudowę nawierzchni, zwiększenie nośności ulic i wykonanie kanalizacji deszczowej, a także zwiększenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego poprzez budowę chodnika oraz wykonanie oświetlenia jezdni i oznakowania.

(dowód: akta kontroli str. 385-398)

Gmina Głubczyce została umieszczona 31 marca 2014 r. na ostatecznej liście rankingowej wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania. Pismami Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 21 maja 2014 r. oraz 21 listopada 2014 r. poinformowano odpowiednio: o zwiększeniu o 1 414 482 zł dotacji celowych dla Gminy Głubczyce z przeznaczeniem na *przebudowę ulic Kolejowej i Krnowskiej* oraz zmniejszeniu dotacji na ten cel o 562 407 zł, po ustaleniu ostatecznych kosztów zadania w wyniku przeprowadzonego przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 289-303, 362-384)

Gmina Głubczyce otrzymała od Wojewody Opolskiego w dniu 24 października 2013 r. tj. w terminie określonym w art. 143 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹¹, informacje o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej kwotach dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, w tym na *dożywianie*. W ww. piśmie nie ujęto planowanych kwot dotacji na realizację pozostałych dwóch objętych badaniem zadań, tj. dotacji na *dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego* oraz dotacji na *przebudowę ulic Kolejowej i Krnowskiej*. Pismo o wysokości planowanej dotacji na *dożywianie* Urząd przekazał do OPS, a planowana kwota dotacji (340 000 zł), została ujęta w projekcie budżetu Gminy Głubczyce oraz w planie finansowym OPS na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 408, 612)

Pismo¹² z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego informujące o zwiększeniu dotacji celowej na 2014 r. o 28 974 zł z przeznaczeniem na pomoc finansową realizowaną na podstawie rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, wpłynęło do Urzędu dnia 7 stycznia 2014 r. Kolejne zawiadomienia o zwiększeniach dotacji na ten cel wpłynęły do Urzędu w 2014 r. w dniach: 19 marca (o 2 160 zł); 31 marca (o 65 159 zł); 16 października (o 24 944 zł); 14 listopada (o 619 zł) i 18 grudnia (o 412 zł). Powyższe wynikało z analizy przez OPS potrzeb finansowych dotyczących wypłaty *dotatków do świadczenia pielęgnacyjnego* i złożonych w związku z tym zapotrzebowań do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 411-463)

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: *ufp*.

¹² Pismo nr FBC.I.3111.1.1.2014 DS z dnia 3 stycznia 2014 r.

Gmina Głubczyce otrzymała od Wojewody Opolskiego informację o kwotach dotacji określonych w ustawie budżetowej¹³ w dniu 24 lutego 2014 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 148 pkt 1 *ufp*. W tym samym dniu informacja została przekazana do OPS¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

1.2. Środki kontrolowanych dotacji ujęto prawidłowo, stosownymi uchwałami Rady Miejskiej w Głubczycach¹⁵ w budżecie Gminy Głubczyce oraz uwzględniano w planie finansowym Urzędu na podstawie zarządzeń Burmistrza. Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 249 ust. 1 pkt 1 *ufp*, Burmistrz przekazał terminowo jednostkom podległym (w tym OPS) informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu, w celu uwzględnienia tych kwot przy opracowywaniu planów finansowych. Całość otrzymanych z budżetu Wojewody Opolskiego środków w 2014 r. na realizację zadań: *dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego oraz dożywianie* Urząd przekazał do OPS.

(dowód: akta kontroli str. 61-77, 91-99, 108-110, 415, 418, 423, 428, 43, 439, 500, 506, 513-544, 601-602)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Wykorzystanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dotacje z budżetu państwa na realizację objętych kontrolą zadań, Gmina Głubczyce otrzymywała w terminach umożliwiających pełne wykonanie tych zadań. Dotacje na dofinansowanie zadań własnych, bieżących i inwestycyjnych nie przekroczyły 80% kosztów w przypadku *dożywiania* i 50% w przypadku *przebudowy ulicy Kolejowej i Krnowskiej*, a Gmina Głubczyce zapewniła wkład własny wymagany w umowach zawartych z Wojewodą Opolskim. W 2014 r. nie angażowano środków własnych w realizację zadania zleconego, tj. wypłatę *dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych* i nie wystąpiły przypadki dochodzenia przez Gminę Głubczyce dotacji z budżetu państwa w postępowaniu sądowym.

Wnioski o środki dotacji składane były w terminach i kwotach wynikających z faktycznego zapotrzebowania. Sposób wnioskowania o środki z badanych dotacji przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W 2014 r. nie stwierdzono także przypadków blokowania przez Wojewodę Opolskiego wydatków na dotacje w trakcie roku budżetowego oraz nierytmicznego i nieproporcjonalnego otrzymywania środków dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 481-482, 513-546, 612)

¹³ Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz. U., poz. 162.

¹⁴ Pismo nr FBC.I.3111.4.2014 z dnia 24 lutego 2014 r.

¹⁵ Uchwała Nr XLIII/324/13 Rady Miejskiej w Głubczycach z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie *uchwalenia budżetu na 2014 r.*/ Uchwała Nr XLVII/356/14 Rady Miejskiej Głubczycach z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie *zmian w budżecie na 2014 r.*

2.2. Środki na *dodatki do świadczeń pielęgnacyjnych* oraz na *dożywianie* wpływały do Urzędu w transzach, które przekazywano do OPS w terminach umożliwiających bieżące finansowanie tych zadań.

Środki na wypłatę *dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych* Urząd przekazywał do OPS w terminach od jednego do czterech dni od ich otrzymania od Wojewody Opolskiego.

W 2014 r. środki na realizację *dożywiania*, w kwocie ogółem 420 000 zł, Gmina Głubczyce otrzymała od Wojewody Opolskiego w 13 transzach, w tym pierwszą 25 lutego 2014 r. Po otrzymaniu transz dotacji od Wojewody Opolskiego, Urząd przekazywał je do OPS w częściach (od jednego do 14 dni po ich otrzymaniu np. 13 marca otrzymano kwotę 34 000 zł, z tego: 4 000 zł przekazano OPS 17 marca, a 30 000 zł 26 marca, tj. odpowiednio po czterech i po 13 dniach od ich otrzymania).

Otrzymywanie środków dotacji na *przebudowę ulic Kolejowej i Krnowskiej* przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 91-99, 513-546, 590-593, 608)

Skarbnik Gminy Głubczyce wyjaśnił, że *środki na realizację zadań wykonywanych przez OPS* przekazywane są *każdorazowo po telefonicznym zgłoszeniu przez OPS o wysokości planowanych wydatków*. Urząd po zgłoszeniu zapotrzebowania przekazuje środki na konto bankowe jednostki OPS, *najpóźniej w dniu następnym po zgłoszeniu*. Nadmieniam, że *środki przekazane przez Wojewodę Opolskiego na realizację zadań nie są angażowane w inne wydatki*.

(dowód: akta kontroli str. 597-600)

Kierownik OPS wyjaśniła, że w *styczniu każdego roku Gmina zabezpiecza w całości środki na koszty realizowanego zadania w ramach zaplanowanego na dany rok udziału Gminy na ten cel, który w następnych miesiącach jest niższy*. Otrzymane 26 lutego 2014 r. środki zabezpieczały koszty realizowanego zadania w miesiącu lutym, gdyż rachunki i faktury za miesiąc luty wpłynęły po tej dacie, stąd miesiąc luty realizowany był już z dotacji. Środki przekazywane z Urzędu do naszej jednostki przekazywane były odpowiednio i nie wpływały negatywnie na realizację ww. zadania.

(dowód: akta kontroli str. 590-593, 608)

W 2014 r. OPS wystąpił z jednym monitem o przyspieszenie przekazywania środków dotacji na wypłatę *dodatków do świadczeń pielęgnacyjnych*. W związku ze zbliżającym się terminem wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych i brakiem środków na rachunku bankowym, OPS dnia 4 grudnia 2014 r. zwrócił się do Urzędu o zabezpieczenie środków na ich wypłatę. W dniu 5 grudnia 2014 r. środki w kwocie 9 898 zł wpłynęły na rachunek bankowy Urzędu, skąd zostały przekazane do OPS.

(dowód: akta kontroli str. 407, 464, 513-546)

2.3. Na realizację zadań: *dożywianie* oraz *przebudowa ulic Kolejowej i Krnowskiej*, dofinansowanych w formie dotacji celowej, Gmina Głubczyce zawarła w 2014 r. z Wojewodą Opolskim umowy, odpowiednio: 19 lutego oraz 17 września. Obie te umowy zawierały elementy określone w art. 150 *ufp*, tj. szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki została przyznana dotacja i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania oraz tryb kontroli wykonania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 163-187, 483-494)

2.4. Przy realizacji *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej*, wielkość środków finansowych niezbędnych do realizacji zadania, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, oszacowana została w Urzędzie na podstawie kosztorysu inwestorskiego z 5 maja 2014 r. Łączna szacunkowa wartość zamówienia ustalona została na kwotę 2 775 528,29 zł.

(dowód: akta kontroli str. 362-384)

Wniosek o wszczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, Zastępca Burmistrza zatwierdził w dniu 5 maja 2014 r., a wykonawca został wybrany w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ww. formie. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁶, w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji, a wszystkie czynności w ramach tego postępowania zostały rzetelnie udokumentowane na obowiązujących formularzach. W postępowaniu złożono jedną ofertę, która została wybrana jako najkorzystniejsza w oparciu o kryteria oceny ofert określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zawarte w umowie warunki, ustalone z podmiotem realizującym zamówienie publiczne, w zakresie ceny, sposobu zapłaty, terminu realizacji i kar umownych były zgodne z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Koszt realizacji całego zadania ustalony został w umowie zawartej z wykonawcą (z dnia 16 czerwca 2014 r.) na kwotę 1 704 149,38 zł. W dniu 14 lipca 2014 r. Gmina Głubczyce złożyła do Wojewody Opolskiego zaktualizowany wniosek o dofinansowanie *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej*. Zgodnie z wymogami określonymi w § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na przebudowę dróg*, wniosek ten zawierał dane wnioskodawcy, planowane koszty realizowanego zadania, źródła jego finansowania, kwotę wnioskowanej dotacji, szczegółowy opis zadania i termin jego realizacji. We wniosku wskazano łączny koszt wykonania zadania 1 704 149,38 zł oraz wnioskowaną dotacją w kwocie 852 074,69 zł (50%).

(dowód: akta kontroli str. 151-162, 233-268, 291-325, 362-384)

Na realizację ww. zadania Wojewoda Opolski udzielił Gminie Głubczyce dotacji celowej we wnioskowanej kwocie 852 074,69 zł, zobowiązując tę jednostkę samorządu terytorialnego m.in. do: należytego wykonania umowy i wykorzystania dotacji zgodnie z celem, na jaki została udzielona; wyboru wykonawców i dostawców zgodnie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*; przygotowania oraz przekazania w terminie do 31 stycznia 2015 r. sprawozdania z wykorzystania dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 163-187)

Gmina Głubczyce zawarła z wykonawcą *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej*, aneksy do umowy z dnia 16 czerwca 2014 r., ustalające ostateczne wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 1 674 463,15 zł. Zmiana wysokości wynagrodzenia wynikała ze zmniejszenia zakresu przedmiotowego prac objętych umową. W dniu 26 listopada 2014 r., tj. w terminie określonym w umowie o dofinansowanie *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej*, Gmina Głubczyce złożyła¹⁷ do Wojewody Opolskiego wniosek o wypłatę dotacji. Zgodnie z zawartym aneksem do umowy o dofinansowanie, całkowite wydatki kwalifikowalne wyniosły 1 674 463,15 zł, z czego 837 231,57 zł (50%) podlegało dofinansowaniu środkami dotacji celowej.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej: *Prawo zamówień publicznych*.

¹⁷ Do wniosku złożono korektę w dniu 18 grudnia 2014 r.

Do wniosku o wypłatę dotacji Gmina Głubczyce załączyła wymagane umowę, dokumenty potwierdzające realizację inwestycji, w tym: faktury VAT i protokoły odbioru wykonanych robót. Wojewoda Opolski przekazał Gminie Głubczyce dotację w kwocie 837 231,57 zł w dniu 30 grudnia 2014 r. Kwota otrzymanej dotacji była zgodna z wnioskowaną i stosownie do postanowień § 2 *rozporządzenia w sprawie udzielania dotacji na przebudowę dróg* oraz § 1 ust. 2 zawartej umowy o dofinansowanie, nie przekroczyła 50% całkowitych wydatków kwalifikowalnych poniesionych na to zadanie.

Naczelnik Wydziału Komunalno-Inwestycyjnego wyjaśnił, że w 2014 r. *Gmina Głubczyce z własnych środków dokonywała zapłaty faktur dotyczących zadania przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej. Jednym z wymaganych załączników dołączonym do wniosku o wypłatę dotacji jest potwierdzenie zapłaty faktury, w związku z czym Gmina musiała najpierw dokonać zapłaty, aby móc dołączyć dokumenty potwierdzające zapłatę.*

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 163-187, 207-230, 233-268, 399-403)

Zakres wykonanych prac dotyczących *przebudowy ulic Kolejowej i Krnowskiej* był zgodny z umową zawartą z wykonawcą i harmonogramem rzeczowo-finansowym zadania przedstawionym we wniosku o dofinansowanie inwestycji środkami z budżetu państwa. W ramach zrealizowanego zadania dokonano: podniesienia paramentów technicznych tych ulic poprzez przebudowę nawierzchni, zwiększenie nośności ulic i wykonanie kanalizacji deszczowej; zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu poprzez budowę chodnika oraz wykonano oświetlenie jezdni i oznakowanie drogowe.

Rzeczowy i jakościowy zakres wykonanych robót był zgodny z dokumentacją projektową, co zostało potwierdzone przez komisję dokonującą końcowego odbioru robót.

(dowód: akta kontroli str. 119-130, 142-143, 146-150, 233-268, 310-325, 334-360, 366-384)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny potwierdziły realizację przedmiotowej inwestycji w planowanym zakresie, a w szczególności wykonanie: nowych nawierzchni jezdni, nowego chodnika, kanalizacji deszczowej, oświetlenia w postaci 14 słupów oświetleniowych oraz nowego oznakowania ulic Kolejowej i Krnowskiej.

(dowód: akta kontroli str. 119-130)

Dotacja na przebudowę ulic Kolejowej i Krnowskiej wykorzystana została w pełnej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem. Rozliczenia otrzymanej dotacji dokonano – stosownie do postanowień § 7 ust. 1 pkt 4 umowy o dofinansowanie – na podstawie terminowo wysłanego (26 stycznia 2015 r.) i rzetelnie sporządzonego sprawozdania końcowego z wykonania zadania. Prawidłowość rozliczenia dotacji nie była przedmiotem kontroli zewnętrznej przeprowadzonej przez Opolski Urząd Wojewódzki. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, do Urzędu nie wpłynęła informacja o zatwierdzeniu sprawozdania przez Wojewodę Opolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 131-137; 404)

2.5. Otrzymane środki dotacji na realizację objętych kontrolą zadań wykorzystano w 2014 r. w całości.

(dowód: akta kontroli str. 482; 513-546)

2.6. Burmistrz sporządził oraz przekazał Wojewodzie Opolskiemu sprawozdanie Rb-50¹⁸ o dotacjach/wydatkach związanych z *wykonywaniem zadań z zakresu*

¹⁸ Za cztery kwartały 2014 r.

administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w dniu 4 lutego 2015 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w załączniku 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁹. Zawarte w ww. sprawozdaniu dane dotyczące dotacji na dodatki do świadczeń pielęgnacyjnych, były zgodne z zawartymi w sprawozdaniach z rozliczenia tej dotacji oraz z ewidencją księgową Urzędu i OPS.

(dowód: akta kontroli str. 465-480; 612-619)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Burmistrz oraz jego Zastępca odpowiedzialni za nadzór nad realizacją zadań przez OPS, nie zapewnili funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w zakresie realizacji przez tę jednostkę *Programu dożywiania* i wydatkowania środków na ten cel w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Kontrola NIK przeprowadzona w OPS wykazała, że zakup posiłków współfinansowany ze środków dotacji na *dożywianie* od dwóch podmiotów gastronomicznych, na który w 2014 r. wydatkowano łącznie 290 959,50 zł brutto (269 406,93 zł netto), co stanowiło 63 766,46 euro²⁰, nastąpił bez zastosowania przepisów *Prawa zamówień publicznych*, pomimo iż wartość zamówienia przekroczyła kwotę, o której mowa w art. 4 pkt 8 tej ustawy.

Burmistrz jako organ nadzoru nad OPS, nie sprawował w 2014 r. kontroli sposobu realizacji *Programu dożywiania*, a w szczególności nie sprawdzał prawidłowości wydatkowania przez OPS środków w ramach tego Programu. Nie prowadził także analiz rezultatów uzyskiwanych w wyniku wydatkowania środków publicznych na *dożywianie* oraz analiz możliwości zwiększenia efektywności ich wydatkowania.

Podkreślić należy, że stosownie do zapisów: art. 44 ust. 2 i 3 pkt 1 *ufp*, jednostki sektora finansów publicznych powinny dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *analizę rządowego programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" w imieniu Burmistrza prowadzi OPS na podstawie sprawozdania sporządzanego dla Wojewody Opolskiego z realizacji programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania". Sprawozdanie to zawiera szczegółowe dane określające rezultaty wynikające z realizacji zadania. Na podstawie § 19 Zarządzenia Nr 6/2010 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Głubczycach z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Ośrodku Pomocy Społecznej w Głubczycach, ustalany jest corocznie plan kontroli. Oprócz w/w działań OPS składa: sprawozdanie z wykonania budżetu za I półrocze i za cały rok, sprawozdanie z działalności OPS składane Radzie Miejskiej w kwietniu za ubiegły rok, analizę finansową OPS dla komisji Budżetowej RM za cały rok oraz ocenę zasobów pomocy społecznej RM w miesiącu kwietniu. W Ośrodku Pomocy Społecznej obowiązuje regulamin w sprawie udzielania*

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

²⁰ Na podstawie § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1692), średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosi 4,2249 zł.

zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 Euro, aby wydatki ponoszone w ramach zamówień były dokonywane w sposób celowy i oszczędny jak również OPS jest zobowiązany do stosowania Prawa zamówień publicznych. W zakresie wydawania towarów i usług w naturze na rzecz osób otrzymujących pomoc społeczną na uwagę zasługuje fakt efektywnego wydawania środków w zakresie rządowego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” dzieci w szkole, gdzie Gmina Głubczyce ponosi koszty przygotowania posiłku, a ze środków programu rządowego finansowane są tylko koszty wsadu do kotła.

Nie kwestionując stworzenia w Gminie Głubczyce systemu kontroli zarządczej, którego elementami były m.in. sprawozdania składane przez OPS, w tym z wykonania budżetu, biorąc jednak pod uwagę ustalone w tej jednostce nieprawidłowości stwierdzić należy, że mechanizmy tego systemu nie były w pełni skuteczne. Zgodnie natomiast z art. 69 ust. 1 pkt 2 *ufp*, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, należy do obowiązków burmistrza, a na poziomie jednostki budżetowej, do kierownika jednostki, w tym przypadku kierownika OPS.

(dowód: akta kontroli str. 508-512, 590-596, 609-611)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, **wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego wydatkowania przez OPS środków na dożywianie.**

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, dnia 31 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Damian Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis