



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4114-02-03/2013
I/13/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

I/13/009 - Wykorzystanie przez gminy woj. warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011-2013 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”¹ (zwany dalej Programem).

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Piotr Koszczał, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88635 z dnia 12 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Morągu, ul. 11 Listopada 9, 14-300 Morąg.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tadeusz Sobierajski, Burmistrz Morąga, zwany dalej „Burmistrzem”

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- należyte rozpoznanie potrzeb finansowych w zakresie dożywiania oraz prawidłowe wykorzystanie na ten cel przez Gminę Morąg („Gminę”) dotacji z budżetu państwa oraz własnych środków finansowych,
- rzetelne sporządzanie i terminowe przekazywanie Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu informacji o realizacji Programu,
- zapewnienie we wszystkich placówkach szkolnych Gminy dożywiania w formie gorących posiłków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopień ich zaspokojenia

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie Gmina, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.³, realizowała zadania określone w Programie przy pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Morągu („MOPS”). Zadania te były realizowane w trzech przedszkolach, 10 szkołach podstawowych, trzech gimnazjach oraz jednym zespole szkół.

Dyrektor MOPS został przez Burmistrza upoważniony do prowadzenia postępowań w sprawach o świadczenia w zakresie dożywiania, w tym do wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

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

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

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

1.2. W badanym okresie potrzeby finansowe Gminy na realizację zadań określonych w Programie ustalano rzetelnie, m.in. w oparciu o przewidywaną liczbę osób wymagających pomocy w zakresie dożywiania oraz o kalkulację kosztów realizacji Programu, sporządzoną przez Dyrektora MOPS. Przy planowaniu wysokości środków finansowych, uwzględniano m.in. średnie koszty posiłków oraz świadczeń pieniężnych („zasiłków celowych”) na zakup posiłku lub żywności, a także potrzeby związane z doposażeniem szkół w sprzęt do przygotowania posiłków.

Zgodnie z art. 14 upd, Burmistrz rokrocznie wnioskował do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o przyznanie dotacji celowej na realizację Programu w Gminie. Wnioski zawierały wszystkie dane określone w § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r., a także uzasadnienie wysokości udziału środków własnych w łącznym koszcie realizacji Programu.

We wnioskach o przyznanie dotacji celowej w badanym okresie wykazano m.in., że:

- Planowane koszty realizacji Programu w 2011 r. wyniosą 2 173,5 tys. zł w tym 1 738,8 tys. zł stanowiła dotacja oraz 434,7 tys. zł własne środki Gminy, zaś w latach 2012-2013 koszty realizacji Programu ustalono po 2 172,0 tys. zł, w tym po 1 737,6 tys. zł z dotacji oraz po 434,4 tys. zł ze środków własnych Gminy. Udział środków własnych w ogólnym koszcie realizacji Programu stanowił po 20% w latach 2011-2012, a w 2013 r. wzrósł do 23%. Zadeklarowany we wnioskach udział środków własnych Gminy uzasadniono trudną sytuacją finansową oraz znaczną liczbą osób wymagających pomocy w dożywianiu, w związku z wysokim poziomem bezrobocia na terenie Gminy. Należy jednak podkreślić, że zachowany został minimalny, 20% udział własnych środków w planowanych kosztach realizacji Programu, wynikający z art. 14 ust. 2 upd.
- Na dożywianie w 2011 r. przewidziano 1 998,5 tys. zł, tj. 92% ogółu środków, w 2012 r. odpowiednio 2 075,2 tys. zł (95,5%), a w 2013 r. - 2 061,8 tys. zł (95%). Na doposażenie natomiast istniejących punktów przygotowania lub wydawania posiłków przewidziano w 2011 r. kwotę 163,1 tys. zł, w 2012 r. - 82,1 tys. zł oraz 94,3 tys. zł w 2013 r., zaś na dowóz posiłków odpowiednio 11,6 tys. zł w 2011 r., 14,7 tys. zł w 2012 r. i 15,9 tys. zł w 2013 r.
- Udzieleniem pomocy w ramach Programu przewidziano w 2011 r. objąć łącznie 4 250 osób, w tym 2 125 dzieci do 7 roku życia oraz uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej w formie posiłków, w 2012 r. odpowiednio 3 984 i 1 939, a w 2013 r. - 4 030 osób ogółem oraz 1 390 dzieci i uczniów. Planowany średni koszt posiłku dla dzieci i uczniów określono w tych latach na kwotę od 6,00 zł do 6,09 zł, natomiast średniomiesięczny koszt zasiłku celowego dla osób znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ określono w wysokości odpowiednio 190 zł, 145 zł oraz 109,90 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-20)

1.3. Zgodnie z art. 14 ust. 4 upd przyznane w badanym okresie Gminie kwoty dotacji określono w corocznych porozumieniach zawartych pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, a Burmistrzem w dniach 23 lutego 2011 r., 27 marca 2012 r. oraz 21 lutego 2013 r. Określono w nich kwoty przyznanej dotacji, tj. odpowiednio 974,3 tys. zł, 955,2 tys. zł i 903,2 tys. zł, a także m.in., że:

- dotacja będzie przekazywana miesięcznie, w miarę dostępności środków otrzymywanych z Ministerstwa Finansów,

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182

- niewykorzystanie przez Gminę zadeklarowanych środków własnych w pełnej wysokości, jak również niedotrzymanie pozostałych warunków wynikających z porozumienia, skutkować będzie zwrotem przyznanej dotacji celowej.

Do ww. porozumień zawierano aneksy, tj. pięć w 2011 r., cztery w 2012 r. oraz dwa w 2013 r. Aneksami tymi, uwzględniając wnioski Gminy, zwiększano kwoty dotacji określone w porozumieniach, pozostawiając bez zmian deklarowaną we wnioskach wysokość środków własnych Gminy. I tak w 2011 r. zwiększono dotację do poziomu 1 738,8 tys. zł (stanowiła ona 100% kwoty wnioskowanej pierwotnie), w 2012 r. do kwoty 1 701,9 tys. zł (97,9%), a w 2013 r. do 1 495,1 tys. zł (86,0 % wnioskowanej). Zmniejszenie kwoty dotacji w 2012 r. w stosunku do wnioskowanej o 35,6 tys. zł wynikało ze zrezygnowania przez Gminę z kosztów doposażenia istniejących punktów przygotowania lub wydawania posiłków w kwocie 65,6 tys. zł, przy jednoczesnym zwiększaniu o 30,0 tys. zł dotacji na dożywianie. Podobnie w 2013 r. zmniejszona kwota dotacji o 242,5 tys. zł w porównaniu do wnioskowanej, wynikała z jej zmniejszenia o 148,2 tys. zł na dożywianie oraz rezygnacji z kosztów doposażenia o 94,3 tys. zł.

Otrzymane środki finansowe z budżetu państwa na realizację Programu prawidłowo, tj. stosownymi uchwałami Rady Miejskiej w Morażu zostały ujęte w budżecie Gminy na poszczególne lata. Wykazywano je w budżecie w dziale 852 (pomoc społeczna), rozdziale 85295 (pozostała działalność), § 2030 po stronie dochodów i § 3110 po stronie wydatków. Środki te wpływały do Urzędu w comiesięcznych transzach, które przekazywano niezwłocznie do MOPS, w celu bieżącego finansowania zadań określonych w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 21-38)

1.4. Otrzymane w latach 2011-2013 dotacje i środki własne na realizację zadań określonych w Programie, Gmina wykorzystwała zgodnie z przeznaczeniem określonym w porozumieniach (aneksach). Środki te w łącznej wysokości 6.237,7 tys. zł, w tym 4.935,2 tys. zł dotacji (79,1%) dotacji oraz 1.302,5 tys. zł środków własnych wykorzystano bowiem na:

- dożywianie w formie gorących posiłków prowadzone we wszystkich placówkach szkolnych, wydatkując na ten cel łącznie 3 335,8 tys. zł (53,5% ogółu środków), a średni koszt jednego posiłku wynosił: 5,94 zł w 2011 r., 6,13 zł w 2012 r. i 6,32 zł w 2013 r.
- zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności w kwocie 2 700,6 tys. zł (43,3%), a średni koszt jednego świadczenia wynosił 151,30 zł w 2011 r., 113,70 zł w 2012 r. oraz 77,20 zł w 2013 r.
- pozostałe koszty w kwocie 201,3 tys. zł (3,2%), w tym 162,9 tys. zł na doposażenie istniejących punktów przygotowania lub wydawania posiłków, a 38,4 tys. zł wykorzystano na dowóz posiłków.

W dniach 29 i 30 grudnia 2011 r. Gmina zwróciła Wojewodzie niewykorzystaną w tym roku dotację na realizację zadań w zakresie dożywiania w wysokości odpowiednio 205,46 zł i 240 zł. Kwoty te zwrócono w terminie zgodnym z treścią zawartego porozumienia w sprawie udzielenia dotacji celowej na realizację Programu dożywiania.

W 2011 r. Programem objęto łącznie 3 798 osób, w tym 1 486 w formie posiłku, w 2012 r. odpowiednio 4008 i 1400, a w 2013 r. – 4118 oraz 1301.

Dożywianiem w formie posiłku objęto wyłącznie dzieci do lat 7 oraz uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej.

Pozostałe osoby korzystały natomiast z zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

(dowód: akta kontroli, str. 39-43)

1.5. W badanym okresie, obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej w Morągu z 2008 r. i 2009 r., dotyczące wysokości opłat za posiłek i warunków odpłatności z tego tytułu. W uchwałach tych określono m.in. warunki odpłatności za pomoc w formie posiłku realizowanego w ramach Programu dożywiania dla osób, których dochód przekracza 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. I tak m.in. w przypadku dochodu wynoszącego od 150% do 170% odpłatność za posiłek wynosiła 20 %, a przy dochodzie przekraczającym 300% odpłatność wynosiła 100%.

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Warunki sanitarno-higieniczne bazy żywieniowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie dożywianie dzieci do lat 7 oraz uczniów, w formie gorących posiłków realizowano we wszystkich 14 placówkach szkolnych Gminy, tj. w trzech przedszkolach, ośmiu szkołach podstawowych i w trzech gimnazjach, a także w dwóch niepublicznych szkołach podstawowych. Pełną własną bazę żywieniową (kuchnie i stołówki) posiadały wszystkie przedszkola, cztery szkoły podstawowe oraz jedno gimnazjum. Pozostałe placówki szkolne zlokalizowane głównie na terenie wiejskim dysponowały natomiast pomieszczeniami do wydawania gorących posiłków dowożonych w formie cateringu.

(dowód: akta kontroli str. 46-50)

2.2. Z informacji uzyskanej od Państwowego Inspektora Sanitarnego w Ostródzie w sprawie warunków sanitarno-higienicznych bazy żywieniowej w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach na terenie Gminy, wynika, że w latach 2011-2013 kontrolami sanitarnymi objęto bloki żywieniowe znajdujące się w trzech przedszkolach, siedmiu szkołach oraz gimnazjum. W okresie tym Inspekcja Sanitarna przeprowadziła łącznie 40 kontroli, w wyniku których tylko w dwóch przypadkach stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości, tj.:

- W przedszkolu nr 2 w Morągu kontrola w 2010 r. stwierdziła nienależyty stan sanitarno-higieniczny blatów szafek oraz stołu przy punkcie wodnym w rozdzielni posiłków. Przeprowadzona w 2011 r. kontrola sprawdzająca stwierdziła wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli.
- W szkole podstawowej w Słoneczniku, w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2011 r. stwierdzono zawilgocone ściany i sufit w pomieszczeniu mycia dużego sprzętu kuchennego. W tym samym roku kontrola sprawdzająca stwierdziła wykonanie zaleceń dotyczących usunięcia tych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 51-55)

2.3. Dokonane podczas kontroli NIK, oględziny bazy żywieniowej w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę wykazały m.in., że kuchnie posiadały odpowiednie wyposażenie do przygotowywania gorących posiłków, prawidłowo przechowywano produkty żywnościowe, a naczynia były czyste i przechowywane w przystosowanych do tego szafkach. Ponadto obsługa kuchni posiadała odpowiednie ubiory ochronne oraz aktualne badania lekarskie. W stołówkach szkolnych znajdowały się stoliki oraz krzesła umożliwiające korzystanie z posiłku przez od 20 do 40 uczniów jednocześnie.

(dowód: akta kontroli str. 46-50)

Ocena częściowa

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

3. Koordynacja i monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu dożywiania

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Burmistrz, będący zgodnie z art. 8 ust. 2 upd koordynatorem Programu w Gminie, wywiązał się z obowiązku przekazywania Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu kwartalnych i rocznych informacji o realizacji Programu. Informacje kwortalne przekazywano w terminie określonym w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji Programu, tj. do 15 dnia następującego po zakończeniu kwartału, a roczne w terminie określonym w § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. do 10 marca po zakończeniu roku budżetowego. Zakres danych zawartych w informacjach był też zgodny z określonym w § 11 ust. 3 cyt. rozporządzenia oraz z ewidencją źródłową prowadzoną przez MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze koordynacji i monitorowania działań realizowanych w ramach Programu. Odnotowania wymaga przy tym fakt, że dane wykazywane w informacjach do Wojewody oraz Kuratorium były zgodne z prowadzoną w MOPS ewidencją, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Burmistrza Morąga w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 marca 2008 r. (Nr kontroli P/08/148).

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Olsztyn, dnia 27 stycznia 2014 r.

Kontroler
Piotr Koszczał
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.