



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4114-02-06/2013  
I/13/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/13/009 – Wykorzystanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego środków publicznych na realizację w latach 2011-2013 programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania <sup>1</sup> ” (zwany dalej Programem).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88640 z dnia 08.01.2014 r. 2. Edyta Piskorz-Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88650 z dnia 27.01.2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mrągowie ul. Wojska Polskiego 5a/12 (kod 11-700 Mrągowo), zwany dalej „GOPS” lub „Ośrodek”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Mierczak - p.o. Kierownik GOPS, od dnia 1 stycznia 2014 r., poprzednio kierownikiem Ośrodka była Małgorzata Koniecka.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność GOPS w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

- prawidłowe wykorzystanie dotacji z budżetu państwa i środków własnych Gminy Mrągowo („Gminy”) na realizację zadań określonych w Programie,
- właściwe określanie potrzeb w zakresie dożywiania,
- zapewnienie we wszystkich placówkach szkolnych Gminy dożywiania w formie gorących posiłków, a także objęcie dożywianiem uprawnionych uczniów szkół ponadgimnazjalnych,
- prawidłowe postępowanie administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu,
- rzetelne sporządzanie informacji (sprawozdań) o realizacji Programu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania i stopień ich zaspokojenia

#### Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie Gminy Mrągowo, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.<sup>3</sup> (zwane dalej rozporządzeniem RM z 7 lutego 2006 r.), zadania określone Programem w całości wykonywał GOPS.

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

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

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 25, poz. 186 ze zm.)

Informacje o celach Programu i o terminach składania wniosków o przyznanie pomocy w dożywianiu, rozpowszechniane były przez GOPS wśród mieszkańców Gminy m.in. za pośrednictwem pracowników socjalnych i dyrektorów szkół, a także poprzez umieszczanie tych informacji na stronach internetowych Urzędu Gminy w Mrągowie i Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Potrzeby w zakresie dożywiania dzieci do 7 roku życia („dzieci”), uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej („uczniów”) oraz osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>4</sup>, GOPS ustalał głównie w oparciu o wnioski osób zainteresowanych oraz zgłoszenia dyrektorów szkół. W latach 2011-2013 zainteresowani złożyli do GOPS ogółem 3 032 wnioski, które zostały rzetelnie rozpatrzone, tj. przeprowadzono wymagane wywiady środowiskowe. Wywiady te w 3 004 przypadkach (99,1%) potwierdziły zasadność przyznania pomocy w zakresie dożywiania, zaś w 28 odmówiono jej przyznania, z powodu niespełnienia przez wnioskodawcę kryterium dochodowego.

Ponadto, w latach 2011-2013 dyrektorzy szkół korzystając z uprawnień wynikających z art. 6a ust. 1 upd, zgłosili do objęcia dożywianiem łącznie 181 dzieci i uczniów, co we wszystkich przypadkach zostało uwzględnione przez GOPS (posiłki zostały sfinansowane przez Ośrodek).

(dowód: akta kontroli str. 7 )

1.2. Analiza wybranej losowo dokumentacji związanej z 93 sprawami (wnioskami) dotyczącej przyznania w latach 2011-2013 pomocy w ramach Programu), wykazała m.in., że:

- Pracownicy socjalni GOPS, w przypadku wniosków złożonych po raz pierwszy przeprowadzili wymagane art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rodzinne wywiady środowiskowe, zaś w odniesieniu do kontynuowanych – dokonali aktualizacji wywiadów, zgodnie z art. 107 ust. 4 ww. ustawy. Wywiady przeprowadzono według wzoru kwestionariusza określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.<sup>5</sup> oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w tej samej sprawie. Zachowany został też, poza trzema przypadkami, 14-dniowy termin (określony w § 2 ust. 1 w ww. rozporządzeniach) przeprowadzenia wywiadów. Przypadki niezachowania tego terminu dotyczyły wniosku złożonego w dniu 16 maja 2011 r., gdzie wywiad przeprowadzono po upływie 27 dni od daty jego złożenia, wniosku z 20 grudnia 2010 r. – wywiad po upływie 16 dni oraz wniosku z 15 stycznia 2013 r. - wywiad po upływie 24 dni od daty złożenia wniosku. Według wyjaśnień Kierownika GOPS przypadki te związane były z okresem znacznego wzrostu liczby składanych wniosków o pomoc. Ponadto dotyczyły one spraw prowadzonych przez pracownika socjalnego, który przebywał na zwolnieniu lekarskim, natomiast pracownik zastępujący go nie był w stanie przeprowadzić wywiadów w wymaganych terminach, gdyż w tym czasie realizował również swoje zadania.
- W ramach wywiadów ustalano m.in. łączną wysokość dochodu w rodzinie oraz na jedną osobę, a także podawano informacje o sytuacji rodzinnej, zawodowej, mieszkaniowej oraz zdrowotnej wnioskodawcy. W dokumentacji z wywiadów znajdowały się m.in. zaświadczenia zakładów pracy o osiągniętych dochodach, Powiatowego Urzędu Pracy o zarejestrowaniu

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 182

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.

wnioskodawcy jako osoby bezrobotnej oraz ZUS i KRUS o otrzymywanych świadczeniach.

- Dane zawarte w wywiadach środowiskowych oraz opracowane przez pracowników socjalnych plany pomocy były zatwierdzone przez Kierownika GOPS.

Odnutowania wymaga przy tym, że o przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r., Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Kierownika GOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 maja 2008 r. (Nr kontroli P/08/148).

(dowód: akta kontroli str. 6, 8-11)

**1.3.** W latach 2011-2013, Kierownik GOPS działając z upoważnienia Wójta Gminy Mrągowo, wydał ogółem 3908 decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania, na podstawie których 4 836 osób zostało objętych Programem.

Analiza 93 postępowań administracyjnych (związanych z ww. 93 wnioskami), zakończonych wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania (posiłku oraz zasiłku) wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach decyzje:

- wydano bez zbędnej zwłoki (w terminie do 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku), tj. zgodnie z terminem załatwiania spraw, określonym w art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>,
- spełniały wszystkie wymogi określone w art. 107 cyt. Kodeksu, tj. zawierały m.in: prawidłową podstawę prawną, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania,
- dotyczące przyznania uczniom pomocy w formie posiłku w trakcie trwania roku szkolnego, wydawano na okres od 1 do 6 miesięcy,
- dotyczące przyznania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (zwane dalej zasiłkiem celowym) wydawano na okres od 1 do 6 miesięcy.

Przyznając pomoc w zakresie dożywiania, uwzględniono wymogi art. 5 ust. 1 upd, tj. beneficjentami były osoby, których dochód nie przekraczał 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W przypadku natomiast uczniów uwzględniano uchwałę Rady Gminy Mrągowo z dnia 19 grudnia 2008 r.<sup>7</sup>, którą podwyższono do 200% kryterium dochodowe.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odwołań wnioskodawców od wydanych decyzji, a także nie stwierdzono skarg na działalność GOPS w zakresie świadczeń objętych Programem.

(dowód: akta kontroli str. 7, 8-10, 12-14)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w badanym obszarze.

## **2. Organizacja i formy pomocy w zakresie dożywiania**

**2.1.** W latach 2011-2013 GOPS na realizację zadań określonych w Programie wydatkował ogółem 1.632,7 tys. zł, w tym 1.239,2 tys. zł (75,9%) z dotacji oraz

Opis stanu faktycznego

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267

<sup>7</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2009 r. Nr 1, poz. 39

393,5 tys. zł (24,1%) zł ze środków własnych Gminy. Środki na realizację Programu, w badanym okresie, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na:

- dożywianie w formie posiłków, wydatkując na ten cel łącznie 552,6 tys. zł (33,8% ogółu środków). Średni koszt jednego posiłku wynosił 2,41 zł w 2011 r. oraz po 2,48 zł w latach 2012–2013,
- świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności (zasiłki celowe) wykorzystano 1.065,3 tys. zł (65,3%), a średni koszt jednego zasiłku celowego wyniósł 110,5 zł w 2011 r., 109,1 zł w 2012 r. oraz 100,3 zł w 2013 r.,
- program PEAD (Europejski Program Pomocy Żywnościowej) wydatkowano 14,8 tys. zł (0,9%).

Dożywianiem i zasiłkami celowymi objęto łącznie 1450 osób w 2011 r., 1492 osoby w 2012 r. oraz 1415 osób w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 15)

**2.2.** W badanym okresie dożywianie dzieci oraz uczniów, w formie gorących posiłków, realizowano w dwóch szkołach Gminy (Szkoła Podstawowa w Bożem oraz Zespół Szkół w Szestnie) posiadających własną pełną bazę żywieniową (kuchnię wraz z zapleczem technicznym i jadalnią). W pozostałych dwóch szkołach Gminy (Szkoła Podstawowa w Kosewie i Zespół Szkół w Marcinkowie) dzieciom i uczniom od 2012 r. zapewniono gorące posiłki w formie cateringu.

(dowód: akta kontroli str. 16)

**2.3.** W 2011 r. z posiłków skorzystało 82 dzieci i 326 uczniów oraz jedna osoba znajdująca się w sytuacji wymienionej w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, w 2012 r. 72 dzieci oraz 337 uczniów, a w 2013 r. odpowiednio 93 i 345.

Ponadto, w związku ze zgłoszeniami dyrektorów szkół, którzy skorzystali z uprawnień wynikających z art. 6a upd, GOPS sfinansował posiłki 56 dzieciom i uczniom w 2011 r. oraz odpowiednio 52 w 2012 r. i 73 w 2013 r.

GOPS podejmował również działania zmierzające do objęcia w badanym okresie pomocą w dożywianiu wszystkich uprawnionych absolwentów gimnazjum, którzy kontynuowali naukę. W tym celu pracownicy socjalni informowali telefonicznie, bądź osobiście w trakcie pracy w terenie, rodziców uczniów (bądź ich uprawnionych opiekunów) o możliwości uzyskania tej formy pomocy. W wyniku tych działań w badanym okresie pomocą objętych zostało łącznie 55 absolwentów. Pomoc ta była udzielana w formie posiłków w szkołach, w których znajdowały się stołówki, bądź w postaci zasiłku celowego.

Z zasiłku celowego w 2011 r. skorzystało łącznie 1.340 osób, w 2012 r. – 1.407 osób, a w 2013 r. 1.291 osób. Beneficjentami zasiłków celowych były głównie osoby znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, których udział kształtował się w tych latach na poziomie 56–60%.

W decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego, jego kwotę ustalono m.in. w oparciu o kalkulację kosztów programu „Posiłek dla potrzebujących”<sup>8</sup>, realizowanego w 2005 r., gdzie za dzienny koszt posiłku przyjęto stawkę 2 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika GOPS wysokość zasiłku od tamtej pory nie była waloryzowana ze względu na ograniczone możliwości finansowe Gminy. Dzienną stawkę wyżywienia na terenie Gminy w latach 2011-2013 r. ustalono więc na poziomie 2 zł (60 zł miesięcznie).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji w 2005 r. Rządowego Programu "Posiłek dla potrzebujących" (Dz. U. Nr 236, poz. 2363)

W okresie ferii zimowych dzieciom i uczniom objętym Programem zapewniono dożywianie w formie posiłków tylko w tych szkołach, gdzie były organizowane tzw. pól zimowiska. Jak podała w wyjaśnieniach Kierownik GOPS, w czasie ferii zimowych wielu rodziców/opiekunów nie było zainteresowanych udziałem ich dzieci w zajęciach organizowanych przez szkołę. Często miało to związek z problemem jaki stanowił dojazd dzieci do szkoły (brak połączeń komunikacyjnych). Jednakże nie wnosili oni uwag ani skarg, że dzieci podczas ferii nie korzystały z tej formy pomocy. Podała też, że w czasie przerw wakacyjnych większość dzieci oraz uczniów objęta była pomocą w formie zasiłku celowego.

(dowód: akta kontroli str. 17-21)

**2.4.** W badanym okresie, podstawą rozliczenia GOPS z jednostkami, w których wydawano posiłki w ramach Programu, były comiesięczne faktury/rachunki wystawiane przez poszczególne jednostki. Do dokumentów tych załączane były zestawienia zawierające liczbę wydanych posiłków dla poszczególnych dzieci i uczniów korzystających z dożywiania, ich jednostkowy koszt oraz łączna kwota do zapłaty. Powyższe dokumenty, stanowiące podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych GOPS, były każdorazowo poddane kontroli formalno-rachunkowej, merytorycznej oraz zaakceptowane do wypłaty środków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.<sup>9</sup>

(dowód: akta kontroli str. 22-25)

**2.5.** Podkreślenia wymaga udział GOPS w innych formach pomocy w zakresie dożywiania poza Programem, realizowany na podstawie corocznych umów zawartych z Bankiem Żywności w Olsztynie. W ramach tego programu wydawano produkty żywnościowe, takie jak m.in. makaron, mąka, kasze różnego typu, ryż, płatki kukurydziane, musli, mleko, mleko w proszku, dania gotowe z makaronem, z kaszą, różne zupy, herbatniki, kawa zbożowa instant, pieczywo chrupkie, ser żółty oraz masło. Z tej formy pomocy w latach 2011-2013 skorzystało łącznie 870 osób z 327 rodzin, a wartość tych produktów wyniosła ogółem 14,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 21, 26-31)

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Odnotowania wymaga przy tym fakt, że GOPS podjął działania organizacyjne w celu zapewnienia gorących posiłków dzieciom i uczniom we wszystkich szkołach, a także objął dożywianiem uczniów kontynuujących naukę w szkołach ponadgimnazjalnych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Kierownika GOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 maja 2008 r.

### **3. Monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu dożywiania**

Opis stanu  
faktycznego

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

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

Informacje sporządzano w terminach umożliwiających Wójtowi Gminy Mrągowo, będącemu zgodnie z art. 8 ust.2 upd koordynatorem Programu, przekazywanie ich

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 330

Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu z zachowaniem terminów wyznaczonych w ww. rozporządzeniu. I tak, kwartalne informacje, zgodnie z § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia przekazywano Wojewodzie do 15 dnia następującego po zakończeniu kwartału, a roczne w terminie określonym w § 11 ust. 2 rozporządzenia, tj. do 10 marca po zakończeniu roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 32-48)

**3.2.** GOPS w sprawozdaniach ze swojej działalności za 2011 r. oraz 2012 r., przekazanych Radzie Miasta w Mrągowie podał dane zgodne z wykazywanymi w informacjach o realizacji Programu, przekazanymi Wojewodzie Warmińsko – Mazurskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 49-58)

**3.3.** W maju i czerwcu 2011 r. inspektorzy Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili kompleksową kontrolę Ośrodka, w której uwzględniono również realizację zadań określonych w Programie. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 4 sierpnia 2011 r., w zakresie spraw związanych z przyznawaniem pomocy w ramach Programu, wykazano trzy przypadki braku w dokumentacji związanej z wywiadem środowiskowym zaświadczeń urzędu gminy o powierzchni gospodarstwa rolnego w hektarach przeliczeniowych oraz trzy przypadki braku zaświadczenia KRUS, potwierdzającego zobowiązania do opłacenia składki na ubezpieczenie społeczne rolników.

(dowód: akta kontroli str. 59-63)

Ocena  
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w badanym obszarze. Podkreślenia wymaga, że dane wykazywane w informacjach do Wojewody były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji źródłowej, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Kierownika GOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 maja 2008 r.

## 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 Kontroli<sup>10</sup>, 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 11 lutego 2014 r.

Stanisław Bubiński  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
w Olsztynie

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.