



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4114-02-07/2013

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 dożywiania¹” (zwany dalej Programem).

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.

kontroler

Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86634 z 11 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, 14-300 Morąg, ul. Dworcowa 9 (dalej „MOPS” lub „Ośrodek”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jadwiga Kosieradzka – Dyrektor MOPS w Morągu.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność MOPS w zbadanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznawanie potrzeb w zakresie dożywiania oraz stopień ich zaspokojenia.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na terenie Gminy Morąg, zgodnie z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r.³ zadania określone Programem w całości wykonywał MOPS.

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

¹ 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.)

² Najwyższa 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.).

społecznej⁴ MOPS ustalał głównie w oparciu o wnioski osób zainteresowanych oraz zgłoszenia dyrektorów szkół. W latach 2011-2013 do MOPS wpłynęło ogółem 12 624 wnioski, w tym 12 598 od osób zainteresowanych oraz 26 od dyrektorów szkół. Ponadto w tym okresie, w ramach Programu, w 257 przypadkach MOPS udzielił pomocy z własnej inicjatywy (z urzędu), w wyniku przeprowadzonych wywiadów środowiskowych.

W odniesieniu do wszystkich wniosków złożonych przez osoby zainteresowane, przeprowadzono wymagane wywiady środowiskowe, które w 12 578 przypadkach (99,8%) potwierdziły zasadność przyznania pomocy w zakresie dożywiania, a tylko w 20 przypadkach odmówiono jej przyznania, z powodu niespełnienia przez wnioskodawcę kryterium dochodowego.

Ustalono, że otrzymana w styczniu 2011 r. dotacja z budżetu państwa na realizację Programu w kwocie 116,2 tys. zł oraz środki własne Gminy Morąg były niewystarczające do sfinansowania wszystkich potrzeb w tym zakresie, zgłoszonych w I kwartale 2011 r. Stwierdzono bowiem, że w przypadku złożonych w tym czasie 609 wniosków, Dyrektor MOPS, ze względu na brak środków, odmówił przyznania świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (tzw. zasiłków celowych) pomimo, że potwierdzono zasadność przyznania pomocy w tej formie. Posiadane w tym okresie środki w całości zostały przeznaczone na dożywianie dzieci i uczniów w formie posiłków. Jak wyjaśnił Dyrektor MOPS, od kwietnia 2011 r. rozpoczęto udzielanie zasiłków celowych, którymi objęto również większość z ww. wnioskodawców.

Dyrektorzy szkół, korzystając z uprawnień wynikających z art. 6a upd oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r., zgłosili do objęcia dożywianiem w badanym okresie łącznie 26 uczniów, co zostało we wszystkich przypadkach uwzględnione przez MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 3-10)

1.2. Analiza wybranej losowo dokumentacji związanej ze 121 sprawami (wnioskami dot. przyznania pomocy w ramach Programu), wykazała m.in., że:

- Pracownicy socjalni MOPS, 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 19 kwietnia 2005 r.⁵ z zachowaniem 14-dniowego terminu określonego w § 2 ust. 1 do ww. rozporządzenia. Zawarte w wywiadach opracowane przez pracowników socjalnych plany pomocy były zatwierdzone przez Dyrektora lub kierownika Działu Pomocy Społecznej MOPS.
- W ramach wywiadów ustalano m.in. łączną wysokość dochodu w rodzinie oraz na jedną osobę, a także sytuację rodzinną, zawodową, mieszkaniową oraz zdrowotną wnioskodawcy. W dokumentacji z wywiadów znajdowały się m.in. zaświadczenia: zakładów pracy o osiągniętych dochodach, Powiatowego Urzędu Pracy o zarejestrowaniu wnioskodawcy jako osoby bezrobotnej oraz ZUS o otrzymywanych świadczeniach.

(dowód: akta kontroli str. 11-24)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 182

⁵ W sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 77, poz. 672 ze zm.)

1.3. W latach 2011-2013 Dyrektor MOPS oraz kierownik Działu Pomocy Społecznej MOPS, działający z upoważnienia Burmistrza Morąga, wydali ogółem 15 977 decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy w ramach Programu, z czego 5 527 dotyczyło przyznania posiłku, a 10 470 – zasiłków celowych.

Analiza 121 postępowań administracyjnych (związanych z ww. 121 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 od jednego do 29 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku), tj. zgodnie z jednomiesięcznym terminem załatwienia spraw, określonym w art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶,
- 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 3 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 badanym okresie, pięciu wnioskodawców, którym MOPS odmówił udzielenia w I kwartale 2011 r. zasiłków celowych, złożyło odwołania od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu, które utrzymało w mocy wszystkie zaskarżone decyzje.

W prowadzonym w MOPS rejestrze skarg i wniosków nie odnotowano skarg na działalność MOPS w zakresie świadczeń objętych Programem

(dowód: akta kontroli str. 4, 11-23, 25-32)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w badanym obszarze. Na podkreślenie zasługuje terminowe wydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy w zakresie dożywiania, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Dyrektora MOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 kwietnia 2008 r. (Nr kontroli P/08/148)

2. Organizacja i formy pomocy w zakresie dożywiania

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011-2013 na realizację zadań określonych w Programie, MOPS wydatkował ogółem 6 237,5 tys. zł, z tego 4 934,7 tys. zł (79%) z dotacji budżetu państwa oraz 1 302,8 tys. zł (21%) ze środków własnych Gminy. Środki te wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, tj. na dożywianie w formie gorących posiłków wydatkowano 3 335,6 tys. zł (53,5% ogółu środków), a 2 700,6 tys. zł (43,3%) na zasiłki celowe. Wymienionymi formami pomocy objęto łącznie 3 798 osób w 2011 r., 4 008 osób w 2012 r. oraz 4 118 w 2013 r. Ponadto w 2011 r. wydatkowano 162,9 tys. zł na zakup wyposażenia do kuchni i stołówek w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 33-51)

2.2. W badanym okresie dożywianie dzieci oraz uczniów, w formie gorących posiłków, realizowano we wszystkich 14 placówkach szkolnych Gminy, tj. w trzech przedszkolach, ośmiu szkołach podstawowych i w trzech gimnazjach. Ponadto

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

MOPS sfinansował też posiłki uczniom w dwóch niepublicznych szkołach podstawowych i dwóch zespołach szkół średnich. W 2011 r. z posiłku skorzystało 420 dzieci i 1 109 uczniów, w 2012 r. odpowiednio 417 i 1 029, a w 2013 r. - 379 dzieci i 958 uczniów. Średni koszt jednego posiłku w 2011 r. wyniósł 5,94 zł, w 2012 r. – 6,13 zł oraz 6,32 zł w 2013 r.

W badanym okresie MOPS, na podstawie umów zawartych z dyrektorami 28 szkół średnich, objął dożywianiem także absolwentów gimnazjum kontynuujących naukę w tych szkołach. W latach 2011-2012 z pomocy w tym zakresie skorzystało łącznie po 124 uczniów, a w 2013 r. – 98 uczniów.

Zwiększyła się liczba osób korzystających z zasiłku celowego z 3 112 w 2011 r. do 3 710 w 2013 r. Beneficjentami zasiłków celowych były głównie osoby znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, których udział w badanym okresie stanowił średnio 61%. Średniomiesięczna wysokość jednego zasiłku celowego wynosiła 151,3 zł w 2011 r., 113,7 zł w 2012 r. i 77,2 zł w 2013 r. Według Dyrektora MOPS, przy ustalaniu wysokości zasiłku celowego w poszczególnych latach brano pod uwagę w pierwszej kolejności planowaną liczbę dzieci i młodzieży do udzielenia pomocy w formie posiłku, a następnie dokonywano analizy możliwości udzielania pomocy w tej formie, biorąc pod uwagę liczbę osób i rodzin ubiegających o pomoc. Na wysokość świadczenia pieniężnego wpływała wielkość środków, jakimi Gmina dysponowała oraz bardzo duża liczba osób/rodzin ubiegających się o pomoc w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

(dowód: akta kontroli str. 52-59)

2.3. Pełną własną bazę żywieniową (kuchnie i stołówki) posiadały wszystkie przedszkola, cztery szkoły podstawowe oraz jedno gimnazjum. Pozostałe sześć szkół, zlokalizowanych głównie na terenie wiejskim, dysponowało natomiast pomieszczeniami do wydawania gorących posiłków dowożonych w formie cateringu. Do tych szkół gorące posiłki były dostarczane przez wykonawcę, wyłonionego w corocznie przeprowadzanych przez Dyrektora MOPS postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, tj. zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Przedmiot zamówienia obejmował dowóz obiadów dwudaniowych z surówką i kompotem w dniach nauki szkolnej od stycznia do czerwca i od września do grudnia. W umowach zawartych z wykonawcą usług określono m.in. koszt brutto jednego obiadu wynoszący 3,98 zł w 2011 r., w 2012 r. 4,07 zł oraz 4,03 zł w 2013 r.

Z każdą placówką oświatową, w której dożywiane były dzieci i uczniowie, MOPS zawierał umowę. W umowach zawartych z dyrektorami szkół nie będących placówkami Gminy Morąg zawarte były m.in. informacje dotyczące kosztu jednego posiłku, ustalonego przez dyrektora szkoły lub przedszkola w porozumieniu z Burmistrzem Morąga. W umowach tych określano też sposób rozliczania się z kosztów przez placówki szkolne. Do MOPS co miesiąc wpływały faktury wraz z imiennym wykazem uczniów spożywających posiłek, liczbą posiłków oraz ewentualnymi odpisami w związku ze zwrotami posiłków z powodu nieobecności dziecka/ucznia. Faktura i lista dzieci spożywających posiłek opisywane były pod względem merytorycznym przez pracowników socjalnych oraz przez dyrektora Ośrodka lub kierownika Działu Świadczeń Społecznych. Pracownicy socjalni weryfikowali i potwierdzali podpisem zgodność imiennych wykazów z treścią decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 60-92)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907

2.4. W badanym okresie nie realizowano pomocy w postaci wydawania produktów żywnościowych, co jak wyjaśniła Dyrektor MOPS wynikało z braku odpowiedniej bazy magazynowej do prowadzenia takiej działalności. Pracownicy socjalni MOPS nie stwierdzili przypadków wykorzystywania zasiłków celowych na inne cele niż na zakup posiłków. Dla osób/rodzin, zdiagnozowanych, jako tych, które mogą zmarnotrawić przyznaną pomoc bądź ją wykorzystać niezgodnie z przeznaczeniem, zasiłek celowy realizowany był w postaci bonów żywnościowych. Pomoc w tej formie realizowano w sklepach zlokalizowanych najbliżej miejsca zamieszkania beneficjenta, z którymi MOPS zawierał umowy.

(dowód: akta kontroli str. 27, 53, 93-96)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w badanym obszarze. Odnotowania wymaga przy tym fakt, że MOPS objął dożywianiem byłych uczniów gimnazjum, kontynuujących naukę w szkołach ponadgimnazjalnych, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Dyrektora MOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 kwietnia 2008 r.

3. Monitorowanie działań realizowanych w ramach Programu.

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach monitorowania działań realizowanych w ramach Programu, MOPS 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 Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r., tj. m.in. liczbę osób objętych Programem, wysokość kosztów realizacji Programu, liczbę osób, którym przyznano zasiłki celowe i liczbę punktów żywieniowych.

Informacje sporządzano w terminach umożliwiającym Burmistrzowi Morąga, będącemu zgodnie z art. 8 ust.2 upd koordynatorem Programu, przekazywanie ich 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. 33-50, 97)

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

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

3.3. W dniach 16-25 kwietnia 2013 r. inspektorzy Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadzili kompleksową kontrolę Ośrodka, w której uwzględniono również realizację zadań określonych w Programie. W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji zadań dotyczących dożywiania, w wystąpieniu pokontrolnym z 11 lipca 2013 r. nie zawarto zaleceń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 102-106)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS 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 Dyrektora MOPS w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 2 kwietnia 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 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.

Olsztyn, dnia 4 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Kontroler
Hubert Sikorski
Starszy inspektor kontroli państwowej