



Poznań, 4 kwietnia 2012 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

PS-I.431.4.2012.3

**Wójt**  
**Gminy Lipno**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 16 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 12 Porozumienia zawartego 14 stycznia 2011 r. pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Lipno, w dniach od 15 do 23 lutego 2012 r. została przeprowadzona w Urzędzie Gminy Lipno kontrola w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji na realizację programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” wynikającego z Porozumienia zawartego 14 stycznia 2011 r. pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Lipno na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.). W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Czynności kontrolne przeprowadził, na podstawie upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego nr KN-II.0030.42.2012.1 z 7 lutego 2012 r., kontroler – Jolanta Szaniawska, starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Jednostka kontrolowana została poinformowana o przedmiotowej kontroli pismem nr PS-I.431.4.2012.3 z 7 lutego 2012 r.

Celem kontroli była ocena jednostki kontrolowanej w aspekcie wywiązywania się z zawartego z Wojewodą Wielkopolskim Porozumienia, prawidłowości realizacji programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, prawidłowości wykorzystania

otrzymanej dotacji, prawidłowości rozliczenia się z przyznanymi środkami, a także zbadanie rzetelności kwartalnych informacji o realizacji Programu w gminie.

**Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych dwóch nieprawidłowości i dwóch uchybień, funkcjonowanie jednostki kontrolowanej w obszarze określonych celami kontroli.**

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

14 stycznia 2011 r. Wojewoda Wielkopolski, reprezentowany przez Marię Krupecką – Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, zawarł Porozumienie z Gminą Lipno, reprezentowaną przez Mariusza Homskiego – Wójta, w sprawie realizacji w 2011 r. programu wieloletniego pod nazwą *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Do ww. Porozumienia zawarto trzy aneksy. Kwota dotacji celowej dla Gminy Lipno na realizację Programu w 2011 r. wyniosła 111 393,00 zł (z tego 10 000,00 zł z przeznaczeniem na utworzenie nowego lub doposażenie istniejącego punktu przygotowywania lub wydawania posiłków). Stwierdzono, że kwotę przedmiotowej dotacji wprowadzono do budżetu Gminy Lipno.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”*, pomoc państwa w przedmiotowym zakresie może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 ze zm.). W art. 5 ust. 2 *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”* wskazano, iż rada gminy może podjąć uchwałę o podwyższeniu kryterium dochodowego, o którym mowa w ust. 1. Ponadto, zgodnie z art. 6 cytowanej ustawy, pomoc w formie posiłku może być przyznana odpłatnie osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium, o którym mowa w art. 5. Stwierdzono, że w 2011 r. Gmina Lipno nie skorzystała z możliwości zwiększenia kręgu odbiorców pomocy w zakresie dożywiania poprzez podwyższenie kryterium dochodowego przy przyznawaniu tej pomocy oraz udzielanie odpłatnej pomocy w formie posiłku.

Jednostką realizującą Program w Gminie Lipno był Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lipnie, zwany dalej „GOPS”.

Obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość udzielania w ramach Programu trzech form pomocy, tj. posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz pomocy w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Kontrola wykazała, że Gmina Lipno realizując Program w 2011 r. stosowała dwie formy pomocy, tj. pomoc w formie posiłku oraz pomoc w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

Analiza decyzji administracyjnych związanych z przyznawaniem pomocy w formie posiłków wykazała, że nieodpłatna pomoc w postaci posiłków przyznawana była osobom, o których mowa w art. 3 ust. 1 *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Stwierdzono, że osoby otrzymujące pomoc w formie posiłku spełniały wymagane przepisami kryterium dochodowe. Poddane badaniu decyzje administracyjne przyznające pomoc w formie posiłku zawierają, wymieniony w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), katalog elementów oraz zostały wydane przez osobę upoważnioną. Decyzje przekazano osobom i rodzinom, którym przyznano świadczenie w formie posiłku osobiście, co potwierdzały własnoręcznym podpisem lub za pośrednictwem poczty (za potwierdzeniem odbioru), tj. zgodnie z art. 109 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*, który stanowi, iż decyzję doręcza się stronom na piśmie.

Pomocy w formie posiłku udzielano ze szczególnym uwzględnieniem posiłku gorącego, w celu zapewnienia zdrowego żywienia. Program na terenie Gminy Lipno realizowany był w 6 jednostkach (placówkach oświatowych), w tym: 4 szkołach podstawowych, 1 gimnazjum i 1 przedszkolu.

W trakcie czynności kontrolnych, 21 lutego 2012 r. dokonano oględzin w Szkole Podstawowej im. Wojska Polskiego w Lipnie przy ul. Powstańców Wielkopolskich 68 w celu ustalenia warunków, w jakich uczniowie spożywają posiłki w ramach Programu. Dokumenty wystawione przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lesznie wskazują, że w zakresie oceny stanu sanitarnego szkoły nie stwierdzono nieprawidłowości. Szkoła zapewnia odpowiednie warunki do wydawania i spożywania posiłków. W okresie objętym kontrolą Szkoła Podstawowa w Lipnie uczestniczyła w dwóch programach mających na celu popularyzację zdrowego stylu żywienia:

- „Owoce w szkole” – realizowany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, którego celem jest długoterminowa zmiana nawyków żywieniowych dzieci i młodzieży poprzez zwiększenie udziału owoców i warzyw w ich codziennej diecie;

- „Doskonałe Mleko dla Szkół” – dotowany przez Unie Europejską w ramach europejskiego programu dopłat do spożycia mleka w szkołach.

Założenia ww. programów są zgodne z celem Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, jakim jest upowszechnianie zdrowego stylu żywienia.

Dzieciom spożywającym posiłki w szkole zapewniono jednakowe posiłki pod względem ilościowym i jakościowym. W 2011 r. GOPS przeprowadził jedną kontrolę jakości posiłków wydawanych w Gimnazjum w Lipnie.

Na mocy art. 6a *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko korzystające z zajęć w ramach rocznego przygotowania przedszkolnego w szkole lub przedszkolu wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola udziela pomocy w formie posiłku, informując jednocześnie ośrodek pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia lub dziecka o udzieleniu pomocy. Powyższa pomoc, nie wymaga ustalania sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania przez ośrodek pomocy społecznej decyzji administracyjnej, a liczba dzieci i uczniów, którym udzielono tego rodzaju pomocy nie może przekroczyć 20% liczby uczniów i dzieci dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w danym miesiącu na podstawie wydanych decyzji administracyjnych. Ustalono, że Gmina Lipno w 2011 r. udzielała pomocy na zasadach określonych w art. 6a *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”*, a liczba dzieci, którym udzielono posiłków na zasadach określonych w art. 6a *ustawy* nie przekroczyła 20% liczby uczniów i dzieci dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie Gminy Lipno w poszczególnych miesiącach 2011 r. na podstawie wydanych decyzji administracyjnych.

Analiza decyzji administracyjnych związanych z przyznawaniem pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności wykazała, że pomoc w tej formie przyznawana była osobom, o których mowa w art. 3 ust. 1 *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Osoby otrzymujące przedmiotową pomoc spełniały wymagane przepisami kryterium dochodowe. Decyzje przekazano osobom i rodzinom, którym przyznano świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności osobiście, co potwierdzały własnoręcznym podpisem lub za pośrednictwem poczty (za potwierdzeniem odbioru). Ustalono, że decyzje administracyjne przyznające świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności zawierają katalog wymaganych elementów, określonych w art. 107 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego* oraz zostały wydane przez osobę upoważnioną, jednakże stwierdzono, że we wszystkich zbadanych

przypadkach wśród powołanych podstaw prawnych nie wskazano § 6 rozporządzenia 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.), który stanowi, że pomoc w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności winna być przyznawana w przypadku braku możliwości zapewnienia posiłku lub gdy przyznanie pomocy w formie posiłku byłoby nieuzasadnione z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Program winien być realizowany przez cały rok kalendarzowy. Ustalono, że Gmina Lipno nie realizowała Programu w styczniu oraz w okresie ferii zimowych w 2011 r.

Kontrola ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy Lipno wykazała, że Urząd wydatkował środki własne gminy na realizację Programu w 2011 r. w kwocie 30 690,00 zł. Środki własne przeznaczono na modernizację pomieszczeń w Gimnazjum w Lipnie w celu utworzenia punktu wydawania posiłków.

Ustalono, że w Urzędzie Gminy Lipno oraz w GOPS, stosownie do wymagań zawartych w § 6 Porozumienia z 14 stycznia 2011 r. oraz art. 152 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, prowadzono wyodrębnioną ewidencję otrzymania i wykorzystania środków z dotacji. Skontrolowane dowody księgowe posiadają cechy określone w art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) oraz zostały zaakceptowane i zadekretowane w wymaganej formie. Wydatki ujęto w ewidencji księgowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861) oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38 poz. 207). Środki z dotacji wydatkowano na zakup posiłków oraz wypłatę świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności.

Gmina Lipno na realizację Programu w 2011 r. wydatkowała otrzymaną od Wojewody Wielkopolskiego dotację w wysokości 111 388,92 zł. Niewykorzystane środki w kwocie 4,08 zł zwrócono terminowo na rachunek bankowy Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu.

Zgodnie z Porozumieniem z 14 stycznia 2011 r., Gmina Lipno zobowiązała się zabezpieczyć środki własne przeznaczone na realizację Programu w 2011 r. w wysokości nie mniejszej niż 20% całkowitego kosztu realizacji zadania. Ustalono, że w Gminie Lipno w 2011 r. faktycznie wykonane wydatki dotyczące realizacji Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wyniosły 142 078,92 zł, w tym:

- 111 388,92 zł – dotacja z budżetu Wojewody Wielkopolskiego;
- 30 690,00 zł – środki własne gminy, co stanowi **21,60%** zrealizowanych wydatków.

Kontrola dokumentów wykazała, że w związku z realizacją Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* GOPS (Zamawiający) przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). 14 lutego 2011 r. została zawarta umowa Nr 353/11 pomiędzy GOPS a Przedsiębiorstwem Handlowo-Usługowym „RISET” Wilkowice, ul. Tylna 9, 64-115 Świącichowa na dożywianie uczniów z terenu Gminy Lipno w roku 2011. Przebieg postępowania został udokumentowany w „Protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego”. Analiza dokumentacji przetargowej wykazała, że wartość przedmiotowego zamówienia ustalono z uchybieniem terminu określonego w art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, tj. wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia.

Na podstawie § 11 ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania* Wójt Gminy Lipno był zobowiązany do przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalnych informacji o realizacji Programu w gminie. Stwierdzono, że kwortalne informacje o realizacji Programu przekazywano Wojewodzie Wielkopolskiemu z zachowaniem terminów określonych w § 11 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Sprawozdanie z realizacji Programu za okres I – XII 2011 r. zawiera katalog danych wymienionych w § 11 ust. 3 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Dane wykazane w sprawozdaniu są zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Odstąpienie od realizacji Programu na okres 1,5 miesiąca, tj. w miesiącu styczniu oraz w okresie ferii zimowych w 2011 r.

2. Ustalenie wartości zamówienia publicznego z uchybieniem terminu określonego w art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo zamówień publicznych*.

Ad. 1

Gmina Lipno nie realizowała Programu w styczniu oraz w okresie ferii zimowych w 2011 r. Jako przyczynę nieprawidłowości wskazano na toczące się w tym okresie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dożywianie uczniów w formie posiłków. Należy zaznaczyć, że w opisanej sytuacji Gmina Lipno nie wykorzystwała możliwości realizacji Programu w dwóch pozostałych formach, tj. pomocy w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz pomocy w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Odstąpienie od realizacji Programu na okres 1,5 miesiąca w roku 2011 było sprzeczne z podstawowym celem Programu, jakim jest długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia.

Ad. 2

Wartość zamówienia publicznego została ustalona przez Zamawiającego (GOPS) 1 października 2010 r., tj. wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, które nastąpiło 12 stycznia 2011 r. poprzez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w odpowiednich publikatorach. Przyczyną nieprawidłowości było niedopatrzenie. Niedochowanie terminu, o którym mowa powyżej, nie wpłynęło na zmianę wartości zamówienia, gdyż w okresie od 1 do 12 października 2010 r. nie nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono dwa uchybienia polegające na:

1. W zakresie ewidencji i obsługi spraw dotyczących podopiecznych, GOPS korzysta z programu komputerowego POMOST, który posiada aplikacje umożliwiające, m.in. prowadzenie rejestru podopiecznych oraz generowanie decyzji administracyjnych. W 2011 r., pomimo posiadanych możliwości technicznych numery na decyzjach administracyjnych nadawano „ręcznie”, co doprowadziło do błędów w numeracji. W kilku przypadkach numery się powtarzały, tj. różne decyzje administracyjne posiadały ten sam numer ewidencyjny, ponadto format numerów był niejednorodny. Przyczyną uchybienia był brak należytej staranności oraz niedopatrzenie ze strony pracowników GOPS nadających numery na decyzjach administracyjnych.

2. W decyzjach administracyjnych przyznających świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności wśród powołanych podstaw prawnych nie wskazano § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, który stanowi, że pomoc w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności winna być przyznawana w przypadku braku możliwości zapewnienia posiłku lub gdy przyznanie pomocy w formie posiłku byłoby nieuzasadnione z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną. Przyczyną uchybienia było niedopatrzenie pracownika w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego. Analiza dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji administracyjnych, o których mowa powyżej potwierdza, że w zbadanych przypadkach istniały następujące przesłanki uzasadniające udzielanie pomocy w formie zasiłków celowych na zakup żywności:
- Gmina Lipno nie posiada odpowiedniej bazy żywieniowej do wydawania posiłków osobom dorosłym,
  - w okresie przerw w nauce w placówkach oświatowych nie wydaje się posiłków uczniom i dzieciom.

Stan faktyczny został utrwalony w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz załączonych do projektu wystąpienia pokontrolnego dokumentach:

Załącznik nr 1: Oświadczenie Przewodniczącego Rady Gminy Lipno.

Załącznik nr 2: Lista sprawdzająca realizację programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Załącznik nr 3: Protokół oględzin z 21 lutego 2012 r.

Załącznik nr 4: Lista sprawdzająca finansową realizację programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Załącznik nr 5: Lista sprawdzająca prawidłowość udzielania świadczeń w ramach programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Załącznik nr 6: Lista sprawdzająca kwartalne informacje o realizacji programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Załącznik nr 7: Lista sprawdzająca postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.



Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, wnoszę o:

1. Realizowanie Programu przez cały rok kalendarzowy, zgodnie z jego podstawowym celem, jakim jest długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia.
2. W przypadku udzielania przez GOPS zamówień publicznych, ustalanie wartości zamówienia publicznego w terminie określonym w art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo zamówień publicznych*.
3. Staranne i uważne nadawanie przez GOPS numerów identyfikacyjnych decyzjom administracyjnym w celu uniknięcia pomyłek.
4. W decyzjach administracyjnych przyznających w ramach Programu pomoc w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności wskazywanie wśród powołanych podstaw prawnych § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie **30 dni** od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Z poważaniem

*/Wojewoda Wielkopolski*

*Piotr Florek/*