



Poznań, marca 2011 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

PS.I-3.0932-3/11

Pan
Jan Broda
Wójt Gminy Komorniki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ w dniach od 10 do 23 lutego 2011 r. została przeprowadzona kontrola problemowa w Urzędzie Gminy Komorniki w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację programu wieloletniego „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*”, wynikającego z Porozumienia zawartego 28 stycznia 2010 r. pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Komorniki na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*”². Wyniki kontroli zostały przedstawione w podpisanym przez Pana Wójta protokole kontroli.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

28 stycznia 2010 r. Wojewoda Wielkopolski, reprezentowany przez Marię Krupecką – Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu, zawarł Porozumienie z Gminą Komorniki reprezentowaną przez Jana Brodę – Wójta Gminy Komorniki w sprawie realizacji w roku 2010 programu wieloletniego pod nazwą *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, zwanego w dalszej części wystąpienia

¹ (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.)

² (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.)

pokontrolnego „Programem”. Do ww. Porozumienia zawarto jeden aneks. Kwota dotacji celowej dla Gminy Komorniki na realizację Programu w 2010 r. wyniosła 18 000,00 zł. Stwierdzono, że kwotę przedmiotowej dotacji wprowadzono do budżetu Gminy Komorniki.

Jednostką realizującą Program w Gminie Komorniki był Ośrodek Pomocy Społecznej, zwany dalej „OPS”.

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 Komorniki realizując Program w 2010 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.

Zasadą Programu jest udzielanie pomocy w formie posiłku, natomiast stosowanie pozostałych dwóch form pomocy winno następować tylko w wyjątkowych przypadkach, określonych w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania³, który stanowi, że pomoc w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, a także pomoc w formie świadczenia rzeczowego, jest przyznawana w przypadku braku możliwości zapewnienia posiłku lub gdy przyznanie pomocy w formie posiłku byłoby nieuzasadnione z uwagi na sytuację osobistą lub rodzinną. Ustalono, że w 2010 r. w Gminie Komorniki programem dożywiania objęto 149 osób, z tego pomocy w formie posiłku udzielono 69 osobom, co stanowi 46,31% osób objętych dożywianiem, natomiast świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznano 80 osobom, co stanowi 53,69% osób objętych dożywianiem. Stwierdzono, że realizując Program w Gminie Komorniki w 2010 r. w przeważającej części udzielano pomocy w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności.

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*⁴. 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,

³ (Dz. U. Nr 25 poz. 186 ze zm.)

⁴ (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 175 poz. 1362 ze zm.)

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 2010 r. Gmina Komorniki 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.

Kontrola akt osobowych podopiecznych, w tym 63 decyzji administracyjnych przyznających pomoc w formie posiłku wydanych przez OPS w 2010 r. wykazała, że 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 nieodpłatnie pomoc w formie posiłku spełniały wymagane przepisami kryterium dochodowe.

Ustalono, że wydane przez OPS w 2010 r. decyzje przyznające pomoc w formie posiłku zawierają wymieniony w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ katalog elementów oraz zostały wydane przez osobę upoważnioną. Jednakże zawarte w wydanych decyzjach rozstrzygnięcia są zbyt ogólne, wskazano w nich imiennie dzieci i uczniów, którym posiłek przyznano, ale nie podano szczegółowych informacji dotyczących sposobu realizacji przyznanych świadczeń, tj.:

- w 53 przypadkach okres, na jaki przyznano świadczenie podawano w pełnych miesiącach; w 9 przypadkach określono konkretnie datę początkową, jednakże termin zakończenia realizacji świadczenia podano w pełnym miesiącu; tylko w 1 przypadku wskazano konkretnie datę początkową i końcową realizacji świadczenia;
- we wszystkich 63 przypadkach nie wskazano konkretnej jednostki (szkoły lub przedszkola), w której posiłek miał być udzielany.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że na skutek pomyłki różnym decyzjom nadano te same numery identyfikacyjne:

- dwie decyzje posiadają ten sam numer identyfikacyjny: OPS/8127/37/2010 oraz datę ich wydania: 1 września 2010 r., podczas gdy dotyczą dwóch różnych świadczeń przyznanych tej samej rodzinie. Pierwszą przyznano wyżywienie w przedszkolu 1 dziecka, natomiast drugą przyznano gorące posiłki dla 3 dzieci;

⁵ (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

- dwie decyzje posiadają ten sam numer identyfikacyjny: OPS/8127/35/2010 oraz datę ich wydania: 1 września 2010 r., podczas gdy dotyczą dwóch różnych świadczeń przyznanych tej samej rodzinie. Pierwszą przyznano wyżywienie w przedszkolu 1 dziecka, natomiast drugą przyznano gorące posiłki dla 2 dzieci.

Art. 109 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego* stanowi, iż decyzję doręcza się stronom na piśmie. Kontrola wykazała, że skontrolowane decyzje przekazano osobom i rodzinom, którym przyznano świadczenie w formie posiłku osobiście, co potwierdzały własnoręcznym podpisem lub za pośrednictwem poczty (za potwierdzeniem odbioru).

Art. 130 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego* stanowi, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Stwierdzono, że w 27 przypadkach posiłki były wydawane przed wydaniem decyzji administracyjnych przyznających świadczenia. Przypadki te miały miejsce w styczniu 2010 r. oraz we wrześniu 2010 r. Przyczyną nieprawidłowości był fakt, iż z powodów formalnych (rodzice nie dostarczali wymaganych dokumentów) OPS nie mógł wydać decyzji administracyjnych, natomiast zgodnie z przeprowadzonym wywiadem środowiskowym dzieci wymagały natychmiastowego dożywiania. Ustalono, że posiłki spożywane przez dzieci przed wydaniem decyzji administracyjnych w całości były sfinansowane ze środków własnych gminy.

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. Kontrola wykazała, że w Gminie Komorniki pomocy na zasadach określonych w art. 6a *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”* udzielono w 2010 r. 8 uczniom, natomiast przeciętna miesięczna liczba uczniów i dzieci dożywianych w 2010 r. w szkołach i przedszkolach na terenie Gminy Komorniki na podstawie wydanych decyzji

administracyjnych wynosiła około 60 osób. Stwierdzono, że liczba uczniów, którym udzielono posiłków na zasadach określonych w art. 6a *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”* nie przekroczyła 20% liczby uczniów i dzieci dożywianych ogółem w szkołach i przedszkolach na terenie Gminy Komorniki w poszczególnych miesiącach 2010 r. na podstawie wydanych decyzji administracyjnych. Przedmiotową pomoc sfinansowano w całości ze środków własnych Gminy Komorniki.

Program w Gminie Komorniki w 2010 r. realizowany był w sześciu jednostkach (5 szkołach i przedszkolu). W trakcie czynności kontrolnych, 21 lutego 2011 r. dokonano oględzin w Szkole Podstawowej w Komornikach przy ul. Staszica 25 w celu ustalenia warunków, w jakich dzieci spożywają posiłki w ramach Programu. Stan sanitarno-higieniczny Szkoły w 2010 r. nie budził zastrzeżeń Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Szkoła Podstawowa w Komornikach uczestniczyła w dwóch programach popularyzujących zdrowy styl życia: „Moje Dziecko Idzie do Szkoły” i „Czyste powietrze wokół nas”, które były zgodne z celem Programu w zakresie upowszechniania zdrowego stylu żywienia. Kontrolujący nie wnosi uwag, co do warunków, w jakich są wydawane i spożywane posiłki w Szkole Podstawowej w Komornikach przy ul. Staszica 25.

Stwierdzono, że w 2010 r. Gmina Komorniki nie przeprowadzała badań posiłków pod względem ich jakości i kaloryczności.

Średni koszt posiłku w Gminie Komorniki w 2010 r. wyniósł 5,72 zł.

Kontrola akt osobowych podopiecznych, w tym 72 decyzji administracyjnych przyznających pomoc w formie zasiłku celowego wydanych przez OPS w 2010 r. wykazała, że pomoc w postaci świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności 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 przedmiotową pomoc spełniały wymagane przepisami kryterium dochodowe. Świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznawano i wypłacano za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją, co było zgodne z art. 106 ust. 3 *ustawy o pomocy społecznej*.

Stwierdzono, że skontrolowane decyzje administracyjne przyznające świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności wydane przez OPS w 2010 r. zawierają katalog wymaganych elementów określonych w art. 107 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego* oraz zostały wydane przez osobę upoważnioną. Poddane kontroli 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).

Stwierdzono, że przyznając w 2010 r. świadczenie pieniężne na zakup żywności w ramach realizacji programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* OPS stosował następujące zasady: na podstawie średniego kosztu jednostkowego posiłku na terenie gminy przyjęto kwotę 5,00 zł dziennie na jedną osobę objętą Programem, co przy średniej liczbie 30 dni w miesiącu dało kwotę 150,00 zł miesięcznie na osobę.

Kontrola wykazała, że w 2010 r. Gmina Komorniki w okresie przerw w nauce realizowała Program poprzez udzielanie pomocy w formie świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności.

Planowana w 2010 r. kwota dotacji z budżetu państwa na realizację Programu w dziale 852 *Pomoc społeczna*, 85 295 *Pozostała działalność* wyniosła 18 000,00 zł. Ustalono, że kwotę przedmiotowej dotacji ujęto łącznie ze środkami własnymi w planie finansowym OPS na 2010 r. w dziale 852, rozdział 85 295.

Zgodnie z § 6 Porozumienia z 28 stycznia 2010 r. oraz art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ Gmina Komorniki zobowiązana była do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji otrzymania i wykorzystania środków z dotacji oraz do ich wykorzystania zgodnie z celem, na jaki je uzyskała. Kontrola ksiąg rachunkowych OPS wykazała, że w 2010 r. OPS nie prowadził wyodrębnionej ewidencji środków wydatkowanych z dotacji dla działu 852, rozdział 85 295. Wydatki finansowane z dotacji otrzymanej na realizację Programu ewidencjonowano na koncie księgowym: 130/852/85295/3110/00 *Rachunek bieżący/Opieka społeczna/Pozostała działalność* razem ze środkami własnymi Gminy.

Kontrola dowodów księgowych wykazała, że w 2010 r. na realizację Programu OPS wydatkował z dotacji celowej kwotę 18 000,00 zł, z tego:

- 8 500,00 zł na wypłatę świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności;
- 9 500,00 zł na zapłatę za posiłki.

Poddane kontroli dowody księgowe posiadają cechy określone w art. 21 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷, zawierają zapisy o sprawdzeniu pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym oraz zatwierdzeniu do wypłaty wraz z podpisami pracowników. Wydatki ujęto w ewidencji księgowej OPS zgodnie z rozporządzeniem

⁶ (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

⁷ (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.)

Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸.

Stwierdzono, że w 2010 r. OPS wydatkował dotację na pomoc w formie posiłków oraz wypłatę świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności, co było zgodne z art. 168 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*, który stanowi, iż wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona.

Zgodnie z Porozumieniem z 28 stycznia 2010 r. Gmina Komorniki zobowiązała się zabezpieczyć środki własne przeznaczone na realizację Programu w 2010 r. w wysokości 66% całkowitego kosztu realizacji zadania. Kontrola wykazała, że w Gminie Komorniki w 2010 r. faktycznie wykonane wydatki dotyczące realizacji Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wyniosły łącznie 95 937,55 zł, w tym:

- 18 000,00 zł – dotacja od Wojewody Wielkopolskiego,
- 77 937,55 zł – środki własne, co stanowiło 81,24% zrealizowanych wydatków.

Na podstawie art. 150 pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* Wojewoda Wielkopolski określił w § 10 Porozumienia zawartego 28 stycznia 2010 r. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji. Termin złożenia rozliczenia dotacji wyznaczono do dnia 15 stycznia 2011 r. Stwierdzono, że przez nieuwagę pracownika, Gmina Komorniki złożyła rozliczenie dotacji udzielonej w 2010 r. na realizację Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* 26 stycznia 2011 r., tj. 9 dni po terminie.

Z uwagi na fakt, iż wydatki dokonywane z dotacji udzielonej w 2010 r. Gminie Komorniki na realizację Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* nie przekraczały wyrażonej w złotych równowartość kwoty 14 000 euro, na mocy art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁹, nie stosowano przepisów ustawy.

Na podstawie § 11 ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania* Wójt Gminy Komorniki był zobowiązany do przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalnych informacji o realizacji Programu w Gminie. Ustalono, że w 2010 r. Gmina Komorniki przekazywała Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalne informacje o realizacji Programu z zachowaniem terminów określonych w § 11 ust. 1 i 2 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Kontrola sporządzonego

⁸ (Dz. U. Nr 38, poz. 207)

⁹ (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

przez Gminę Komorniki sprawozdania z realizacji Programu za okres I – XII 2010 r. wykazała, że zawiera ono 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.

Zgodnie z art. 8 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* Program jest realizowany w gminach, a koordynatorem Programu w Gminie jest, odpowiednio, wójt (burmistrz, prezydent miasta). Kontrola wykazała, że Wójt Gminy Komorniki w zakresie koordynacji i monitorowania Programu podjął w 2010 r. następujące działania:

- Kierownik OPS raz w roku, na sesji Rady Gminy, przekazał Wójtowi oraz Radzie Gminy sprawozdanie z działalności za rok poprzedni, w tym również z wykonania programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*,
- w ramach kontroli zarządczej jednostek organizacyjnych, kontrolę finansową Ośrodka Pomocy Społecznej, m.in. w zakresie wykorzystania środków przekazanych w ramach Programu, wykonywał Kierownik Wydziału Finansowo Księgowego Urzędu Gminy Komorniki.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o:

1. Przyznawanie przez OPS zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności ze środków Programu wyłącznie w przypadkach zaistnienia okoliczności wskazanych w § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.
2. Przyznawanie przez OPS świadczeń w postaci posiłku w formie decyzji administracyjnych z uwzględnieniem art. 130 § 1 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*.
3. Zamieszczanie przez OPS w wydawanych decyzjach administracyjnych przyznających pomoc w formie posiłku rozstrzygnięć zawierających szczegółowe informacje dotyczące sposobu realizacji świadczeń, tj. dokładnego okresu, na jaki udzielono świadczenia oraz wskazywanie jednostki, w której będzie ono realizowane.
4. Rzetelne i uważne sporządzanie przez OPS decyzji administracyjnych w celu uniknięcia pomyłek.

5. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji otrzymania i wykorzystania środków z dotacji na realizację Programu, stosownie do zapisów Porozumienia zawartego z Wojewodą Wielkopolskim oraz art. 152 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*.
6. Składanie rozliczenia udzielonej na realizację Programu dotacji w terminie określonym w § 10 Porozumienia zawartego z Wojewodą Wielkopolskim.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

*/Z up. Wojewody Wielkopolskiego
Przemysław Pacia
Wicewojewoda Wielkopolski/*