



Poznań, 9 stycznia 2013 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

PS-I.431.58.2012.3

Pani
Anna Tomicka
Burmistrz
Miasta i Gminy Swarzędz

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 Swarzędz, w dniach od 3 do 11 grudnia 2012 r. została przeprowadzona w Urzędzie Miasta i Gminy w Swarzędzu 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 Swarzędz 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.0030.670.2012.1 z 27 listopada 2012 r., zespół kontrolerów: Jolanta Szaniawska, starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu – przewodnicząca zespołu oraz Iwona Palicka, starszy specjalista w Wydziale Polityki Społecznej Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Jednostka kontrolowana została poinformowana o przedmiotowej kontroli pismem nr PS-I.431.58.2012.3 z 16 listopada 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 przyznanych środków, a także zbadanie rzetelności kwartalnych informacji o realizacji Programu w gminie.

Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych sześciu nieprawidłowości i pięciu uchybień, funkcjonowanie jednostki kontrolowanej w obszarze zakreślonym 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 Swarzędz, reprezentowaną przez Annę Tomicką – Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz, w sprawie realizacji w 2011 r. programu wieloletniego pod nazwą *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Do ww. Porozumienia zawarto dwa aneksy. Kwota dotacji celowej dla Gminy Swarzędz na realizację Programu w 2011 r. wyniosła 220 663,00 zł. W ramach przyznanej dotacji nie wyodrębniono kwot przeznaczonych na utworzenie nowego lub doposażenie istniejącego punktu przygotowywania lub wydawania posiłków oraz dowóz posiłków. Stwierdzono, że kwotę przedmiotowej dotacji wprowadzono do budżetu Gminy Swarzędz.

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 Gmina Swarzędz w 2011 r. nie skorzystała z możliwości zwiększenia kręgu odbiorców pomocy w zakresie dożywiania poprzez podjęcie uchwały podwyższającej kryterium dochodowe przy przyznawaniu tej pomocy oraz uchwały w zakresie udzielania odpłatnej pomocy w formie posiłku.

Jednostką realizującą Program w Gminie Swarzędz był Ośrodek Pomocy Społecznej w Swarzędzu, 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. Stwierdzono, że w 2011 r. w Gminie Swarzędz udzielano pomocy w trzech formach:

- w formie posiłku;
- w formie świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności;
- w formie świadczeń rzeczowych w postaci bonów towarowych uprawniających do odbioru produktów żywnościowych w sklepach.

Kontrola wykazała, że poziom świadczeń w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności w Gminie Swarzędz wyniósł 66,16% i był zbyt wysoki, co nie sprzyjało realizacji celów ustawowych Programu.

Analiza decyzji administracyjnych wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę ich wydania, związanych z przyznawaniem pomocy w formie posiłków wykazała, że przedmiotowa pomoc 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. 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 zgodnie z art. 109 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*.

Stwierdzono, że w 9 przypadkach na 43 zbadane udzielano posiłków przed wydaniem decyzji administracyjnych.

Ustalono, że pomocy w formie posiłku udzielano ze szczególnym uwzględnieniem posiłku gorącego, w celu zapewnienia zdrowego żywienia.

W 2011 r. na terenie Gminy Swarzędz Program realizowany był w dziewiętnastu punktach żywieniowych znajdujących się w czternastu placówkach oświatowych (w tym: osiem szkół i sześć przedszkoli), żłobku oraz czterech lokalach gastronomicznych. W żłobku oraz przedszkolach posiłki przygotowywane i wydawane były przez zatrudnionych

pracowników. Do ośmiu placówek oświatowych posiłki dostarczały firmy zewnętrzne. W okresie objętym kontrolą obowiązywało sześć umów zawartych przez OPS z firmami przygotowującymi i dostarczającymi posiłki do ww. placówek oświatowych. Analiza przedmiotowych umów wykazała, że w czterech przypadkach określono jedynie ogólny opis przedmiotu umowy, tj. „posiłek” nie wskazując jego rodzaju.

W trakcie czynności kontrolnych, 10 grudnia 2012 r., dokonano oględzin w Szkole Podstawowej nr 1 w Swarzędzu przy ul. Zamkowej 20 w celu ustalenia warunków, w jakich uczniowie spożywają posiłki w ramach Programu. Dokumenty wystawione przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu potwierdzają, że stan sanitarny zakładu żywienia zbiorowego, tj. kuchni w Szkole Podstawowej nr 1 w Swarzędzu, ul. Zamkowa 20 jest zgodny z wymaganiami. Stwierdzono, że w poddanej oględzinom placówce zapewniono odpowiednie warunki do wydawania i spożywania posiłków.

W okresie objętym kontrolą Szkoła Podstawowa nr 1 w Swarzędzu uczestniczyła w dwóch programach mających na celu popularyzację zdrowego stylu życia:

- „Owoce w szkole”;
- „Dopłata do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych”.

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

Ponadto, w latach 2009 – 2011 Szkoła Podstawowa nr 1 w Swarzędzu realizowała działania zmierzające do przystąpienia do „Wielkopolskiej Sieci Szkół Promujących Zdrowie”. W styczniu 2012 r. placówka otrzymała stosowny certyfikat i została wpisana do „Wielkopolskiej Sieci Szkół Promujących Zdrowie”.

Dzieciom spożywającym posiłki w szkole zapewniono jednakowe posiłki pod względem ilościowym i jakościowym. W 2011 r. nie prowadzono badań pod względem jakości posiłków wydawanych w ramach Programu.

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 Swarzędz w 2011 r. udzielała pomocy na zasadach określonych w art. 6a *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”*, a liczba dzieci i uczniów, 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 Swarzędz w poszczególnych miesiącach 2011 r. na podstawie wydanych decyzji administracyjnych.

Analiza decyzji administracyjnych związanych z przyznawaniem pomocy w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności (w tym: w formie świadczenia pieniężnego oraz niepieniężnego w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych) wykazała, że pomoc w tych formach 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, zgodnie z art. 109 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego*.

Ustalono, że decyzje administracyjne przyznające zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności (w tym: w formie świadczenia pieniężnego oraz niepieniężnego w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych) zawierają katalog wymaganych elementów, określonych w art. 107 § 1 *ustawy Kodeks postępowania administracyjnego* oraz zostały wydane przez osoby upoważnione, 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. Stwierdzono, że w zbadanych przypadkach istniały przesłanki uzasadniające przyznanie pomocy w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności, jednakże stwierdzono, że nie zostały one konkretnie sformułowane w wywiadach środowiskowych.

Pomocy rzeczowej w ramach Programu udzielano w postaci bonów towarowych uprawniających do dokonania zakupów art. żywnościowych w sklepach ogólnospożywczych

lub masarskich. Kontrola wykazała, że na podstawie bonów towarowych ww. sklepy wydawały osobom uprawnionym produkty żywnościowe, m.in.: olej, mąkę, ryż, makaron, masło, pieczywo, ryby, mięso, wędliny, jaja, warzywa, owoce, nabiał, itp.

Świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznawano i wypłacano za okres wskazany w art. 106 ust. 3 *ustawy o pomocy społecznej*.

Wysokość przyznanych przez OPS w 2011 r. świadczeń pieniężnych dla jednej osoby lub rodziny mieściła się w przedziale od 60,00 zł do 800,00 zł miesięcznie, natomiast świadczenia niepieniężne (bony towarowe) miały wartość od 30,00 zł do 650,00 zł. We wszystkich przypadkach przyznawania świadczeń, o których mowa powyżej, ich wysokość ustalano indywidualnie.

Stwierdzono, że w 2011 r. w okresie przerw w nauce Gmina Swarzędz realizowała Program poprzez udzielanie posiłków, wypłatę świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności oraz pomoc rzeczową w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych.

Kontrola ksiąg rachunkowych OPS wykazała, że OPS wydatkował środki własne gminy na realizację Programu w 2011 r. w kwocie 261 455,02 zł. Środki własne przeznaczono na zakup posiłków, wypłatę świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności oraz pomoc rzeczową w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych. Stwierdzono, że środki własne gminy na realizację Programu w 2011 r. ujęto w planach finansowych oraz w ewidencji księgowej OPS w rozdziale 85 214 *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, podczas gdy winny być planowane i ewidencjonowane w rozdziale 85 295 *Pozostała działalność*, do którego zakwalifikowano środki z budżetu państwa przeznaczone na ww. cel.

Ustalono, że w Urzędzie Miasta i Gminy w Swarzędzu oraz w OPS, stosownie do wymagań zawartych w § 6 Porozumienia z 14 stycznia 2011 r. oraz art. 152 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, prowadzono wyodrębnioną ewidencję w zakresie otrzymania i wydatkowania środków z dotacji.

Kontrola wykazała, że realizacja świadczeń była zgodna z indywidualnymi decyzjami administracyjnymi przyznającymi pomoc w ramach Programu.

Stwierdzono, że w 2 przypadkach na 53 zbadane, wydatków dokonywano na podstawie informacji złożonych przez placówki oświatowe (przedszkola). Ww. dokumenty nie były dowodami księgowymi w rozumieniu ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Dokumenty, o których mowa powyżej nie spełniają wymogów określonych w art. 21 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*.

Kontrola wykazała, że w 5 przypadkach na 53 zbadane zapłaty dokonano z uchybieniem terminów określonych porozumieniami.

Stwierdzono, że w 3 przypadkach na 53 zbadane zapłaty dokonano przed dniem wystawienia dowodu księgowego przez kontrahenta.

Wydatki ujęto w ewidencji księgowej OPS 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).

Gmina Swarzędz na realizację Programu w 2011 r. wydatkowała otrzymaną od Wojewody Wielkopolskiego dotację w wysokości 220 663,00 zł. Środki z dotacji wydatkowano na zakup posiłków, wypłatę świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności oraz pomoc rzeczową w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych.

Zgodnie z Porozumieniem z 14 stycznia 2011 r., Gmina Swarzędz zobowiązała się zabezpieczyć środki własne przeznaczone na realizację Programu w 2011 r. w wysokości nie mniejszej niż 40% całkowitego kosztu realizacji zadania. Kontrola wykazała, że w Gminie Swarzędz w 2011 r. faktycznie wykonane wydatki dotyczące realizacji Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wyniosły 482 118,02 zł, w tym:

- 220 663,00 zł – dotacja z budżetu Wojewody Wielkopolskiego;
- 261 455,02 zł – środki własne gminy, co stanowi **54,23%** zrealizowanych wydatków.

Na podstawie art. 150 pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* Wojewoda Wielkopolski określił w § 10 Porozumienia zawartego 14 stycznia 2011 r. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji. Ustalono, że Gmina Swarzędz terminowo złożyła rozliczenie dotacji udzielonej w 2011 r. na realizację Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Jednakże stwierdzono, że w złożonym rozliczeniu wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową OPS w zakresie:

- łącznego kosztu realizacji zadania,
- kwoty środków własnych gminy na realizację zadania,

- udziału procentowego środków własnych na realizację zadania.

Kontrola dokumentów wykazała, że w 2011 r. w związku z realizacją Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* nie prowadzono postępowań o udzielenie zamówień publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

Na podstawie § 11 ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania* Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz był zobowiązany do przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalnych informacji o realizacji Programu w gminie. Ustalono, że kwartalne 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 cytowanego rozporządzenia. Jednakże stwierdzono, że w Dziale I sprawozdania *Informacje ogółem* wykazano niepoprawne informacje w wierszach: „Koszt programu ogółem” oraz „z tego środki własne”.

Na mocy 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), natomiast art. 3 pkt 3 *ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”* stanowi, iż w ramach Programu winny być realizowane działania dotyczące utworzenia systemu ciągłego monitorowania skuteczności działań realizowanych w ramach Programu. Kontrola wykazała, że Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz podjął w powyższym zakresie następujące działania:

- składał kwartalne sprawozdania z realizacji Programu;
- dwukrotnie w ciągu roku szkolnego, na naradach z dyrektorami placówek oświatowych i Dyrektorem OPS omawiano szczegółowo realizację Programu w celu efektywnego wydatkowania środków finansowych oraz ograniczania zjawiska niedożywienia wśród dzieci i młodzieży;
- zobowiązał pracowników placówek oświatowych i pomocy społecznej do upowszechniania zdrowego stylu żywienia.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Poziom świadczeń w formie zasiłków celowych na zakup żywności finansowanych z Programu był w Gminie Swarzędz zbyt wysoki, co nie sprzyjało realizacji celów ustawowych Programu.
2. W 9 przypadkach na 43 zbadane udzielono posiłków przed wydaniem decyzji administracyjnych.
3. Cztery umowy zawarte przez OPS z firmami przygotowującymi posiłki w ramach Programu zawierają w swej treści bardzo ogólny opis przedmiotu umowy, tj. „posiłek”.
4. W 2 przypadkach na 53 zbadane, OPS dokonywał wydatków oraz zapisów w księgach rachunkowych na podstawie informacji składanych przez placówki oświatowe. Dokumenty, o których mowa powyżej nie są dowodami księgowymi w rozumieniu *ustawy o rachunkowości* ponieważ nie spełniają wymogów określonych w art. 21 ust. 1 *ustawy*.
5. W rozliczeniu dotacji udzielonej w 2011 r. wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową OPS.
6. W sprawozdaniu z realizacji Programu za okres I – XII 2011 r. wykazano niepoprawne dane.

Ad. 1

Gmina Swarzędz realizując Program w 2011 r. stosowała trzy formy pomocy, tj. w formie posiłku, w postaci bonów towarowych uprawniających do odbioru produktów żywnościowych oraz w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności. Pomocy w postaci posiłku udzielono 187 osobom, wydając przy tym 172 decyzje administracyjne, świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznano 653 osobom, wydając przy tym 439 decyzji administracyjnych, natomiast świadczenia niepieniężne w postaci bonów towarowych przyznano 147 osobom wydając przy tym 119 decyzji. Poziom świadczeń w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności wyniósł w gminie Swarzędz 66,16% i był zbyt wysoki, co nie sprzyjało realizacji celów ustawowych Programu.

Kontrola wykazała, że na terenie Gminy Swarzędz istnieje baza żywieniowa umożliwiająca udzielanie pomocy w formie posiłków większej, niż w 2011 r. liczbie osób objętych pomocą w ramach Programu. Zwiększenie liczby osób korzystających z posiłku będzie prowadziło do osiągnięcia podstawowego celu Programu (ograniczeniu zjawiska niedożywienia), przy optymalnym wykorzystaniu środków finansowych.

Ad. 2

W 9 przypadkach na 43 zbadane udzielono posiłków przed wydaniem decyzji administracyjnych. Dotyczyło to sytuacji, gdy rodziny opieszale dostarczały stosowne dokumenty niezbędne do wydania decyzji administracyjnych. Z uwagi na ryzyko, iż dzieci lub uczniowie nie otrzymają gorącego posiłku w ciągu dnia, udzielano im posiłków przed wydaniem decyzji administracyjnych.

Ad. 3

Cztery umowy zawarte przez OPS z firmami przygotowującymi posiłki w ramach Programu zawierają w swej treści bardzo ogólny opis przedmiotu umowy, tj. „posiłek”. W 2011 r. na terenie Gminy Swarzędz Program realizowany był w dziewiętnastu punktach żywieniowych znajdujących się w czternastu placówkach oświatowych (w tym: osiem szkół i sześć przedszkoli), żłobku oraz czterech lokalach gastronomicznych. Do ośmiu placówek oświatowych posiłki dostarczały firmy zewnętrzne. W okresie objętym kontrolą obowiązywało sześć umów zawartych przez OPS z firmami przygotowującymi i dostarczającymi posiłki do ww. placówek oświatowych. Analiza zawartych przez OPS umów wykazała, że cztery z nich w swej treści zawierają bardzo ogólny opis przedmiotu umowy, tj. „posiłek” i nie określają istotnych dla prawidłowości realizacji Programu wymagań. W umowach nie określono rodzaju posiłku oraz nie wskazano, jakie dania winny wchodzić w jego skład. Dotyczy to następujących umów:

- umowa nr 4/2011 zawarta 31 sierpnia 2011 r. z firmą Stołówka Szkolna „Między Nami” z siedzibą w Kruszewni, ul. Spółdzielcza 37,
- umowa nr 3/2010 zawarta 29 grudnia 2010 r. z firmą Grażyna Wróblewska z siedzibą w Gruszczyńcu, ul. Okrężna 10,
- umowa nr 5/2011 zawarta 16 września 2011 r. z firmą „U Pawełka” z siedzibą w Poznaniu, os. Przyjaźni 136,
- umowa nr 6/2010 zawarta 29 grudnia 2010 r. z firmą Restauracja „Między Nami” z siedzibą w Kruszewni, ul. Spółdzielcza 37.

W konsekwencji zawarte przez OPS umowy nie zawierają zapisów gwarantujących realizację celów ustawowych Programu.

Przyczyną opisanej nieprawidłowości było rutynowe postępowanie i brak należytej staranności pracowników OPS przy sporządzaniu przedmiotowych umów.

Ad. 4

Zgodnie z art. 20 ust. 2 *ustawy o rachunkowości* podstawą zapisów w księgach rachunkowych winny być dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, natomiast w art.

21 ust. 1 *ustawy* wymieniono katalog elementów, które powinien zawierać dowód księgowy. Stwierdzono, że w 2 przypadkach na 53 zbadane, OPS dokonywał wydatków (zapłaty za posiłki) oraz zapisów w księgach rachunkowych na podstawie informacji składanych przez placówki oświatowe (przedszkola). Dokumenty, o których mowa powyżej nie są dowodami księgowymi w rozumieniu *ustawy o rachunkowości*, ponieważ nie spełniają wymogów określonych w art. 21 ust. 1 *ustawy*.

Przyczyną nieprawidłowości było rutynowe postępowanie pracowników sekcji finansowej OPS, którzy akceptowali ww. dokumenty pod względem rachunkowym oraz formalnym i nie kwestionowali takiej formy rozliczeń za udzielone w ramach Programu posiłki.

W konsekwencji księgi rachunkowe OPS mogą budzić wątpliwości, co do ich rzetelności.

Ad. 5

W rozliczeniu dotacji, złożonym na podstawie art. 150 pkt 4 *ustawy o finansach publicznych* i § 10 Porozumienia zawartego 14 stycznia 2011 r. wykazano dane niezgodne ze stanem faktycznym. Porównanie danych wykazanych w rozliczeniu dotacji z ewidencją księgową OPS wykazało, że w złożonym przez Gminę Swarzędz rozliczeniu wykazano niepoprawne informacje w następujących kolumnach:

- *Łączny koszt realizacji zadania*: jest 480 663 zł, kontrola wykazała, że było 482 118,02 zł,
- *Kwota środków własnych Gminy na realizację zadania*: jest 260 000 zł, kontrola wykazała, że było 261 455,02 zł,
- *Udział procentowy środków własnych na realizację zadania*: jest 54,096%; kontrola wykazała, że było 54,23%.

Przyczyną nieprawidłowości była niestaranność pracownika OPS sporządzającego dokument. Na skutek opisanej nieprawidłowości niemożliwe było sporządzenie rzetelnego rozliczenia dotacji dla całego województwa wielkopolskiego.

Ad. 6

W sprawozdaniu z realizacji Programu za okres I – XII 2011 r. wykazano niepoprawne dane. Porównanie danych wykazanych w sprawozdaniu z realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” za okres I-XII 2011 r. z dokumentacją wykazało, że w Dziale I sprawozdania *Informacje ogółem* wykazano informacje niezgodne ze stanem faktycznym oraz ewidencją księgową OPS w następujących wierszach:

- *Koszt programu ogółem*: jest 468 839 zł, wg ewidencji księgowej było 470 294 zł;
- *z tego środki własne*: jest 253 604 zł, wg ewidencji księgowej było 255 059 zł.

Przyczyną nieprawidłowości była niestaranność pracownika OPS sporządzającego dokument. Na skutek opisanej nieprawidłowości niemożliwe było sporządzenie rzetelnego sprawozdania z realizacji Programu dla całego województwa wielkopolskiego.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono pięć uchybień polegających na:

- 1) we wszystkich zbadanych decyzjach administracyjnych przyznających, w ramach Programu, pomoc w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności (w tym: w formie świadczenia pieniężnego oraz niepieniężnego w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych) wśród powołanych podstaw prawnych nie wskazywano § 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. W konsekwencji ww. decyzje nie zawierają pełnych podstaw prawnych uzasadniających udzielanie, w ramach Programu, pomocy w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności (w tym: w formie świadczenia pieniężnego oraz niepieniężnego w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych);
- 2) we wszystkich zbadanych przypadkach w wywiadach środowiskowych nie zostały konkretnie sformułowane przesłanki uzasadniające udzielanie, w ramach Programu, pomocy w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności (w tym: w formie świadczenia pieniężnego oraz niepieniężnego w postaci bonów towarowych uprawniających do otrzymania produktów żywnościowych). Analiza przedmiotowej dokumentacji wykazała, że głównymi przesłankami udzielania pomocy w formie świadczeń pieniężnych były:
 - Gmina Swarzędz nie posiada odpowiedniej bazy żywieniowej do wydawania posiłków osobom dorosłym zamieszkałym na wsiach,
 - pomocy pieniężnej udzielano rodzinom uczniów i dzieci w czasie, gdy nie wydawano posiłków w placówkach oświatowych,
 - w kilku przypadkach pomocy udzielono osobom wymagającym specjalistycznej diety,
 - w kilku przypadkach pomoc w tej formie uzasadniona była sytuacją rodzinną (np. matka po urodzeniu dziecka przebywała w domu i sama przygotowywała posiłki);
- 3) środki własne gminy na realizację Programu w 2011 r. ujęto w planach finansowych oraz w ewidencji księgowej OPS w rozdziale 85 214 *Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe*, podczas gdy winny być planowane i ewidencjonowane

w rozdziale 85 295 *Pozostała działalność*, do którego zakwalifikowano środki z budżetu państwa przeznaczone na ww. cel. Planowanie oraz ewidencjonowanie przez OPS operacji gospodarczych związanych z realizacją Programu w dwóch różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wydaje się działaniem bezzasadnym i utrudnia oddzielenie wydatków związanych z realizacją Programu od wydatków ponoszonych przez OPS na inne świadczenia.

4) w 5 przypadkach na 53 zbadane zapłaty dokonano z uchybieniem terminów określonych porozumieniami. Porównanie skontrolowanych dowodów księgowych z porozumieniami zawartymi pomiędzy OPS a sklepami wydającymi, na podstawie bonów towarowych, produkty żywnościowe w ramach Programu wykazało, że w 5 przypadkach kierownicy tych sklepów nieterminowo dostarczali do OPS miesięczne rachunki. Wg porozumień termin składania rachunków wyznaczono do 24 dnia miesiąca, stwierdzono że rachunki zbiorcze za m-c listopad 2011 r. wystawiono po terminie, tj. w 3 przypadkach 29 listopada 2011 r., w 1 przypadku 1 grudnia 2011 r., w 1 przypadku 2 grudnia 2011 r.

Na mocy przedmiotowych porozumień, OPS winien dokonać zapłaty za wydane produkty żywnościowe do ostatniego dnia miesiąca, stwierdzono że za m-c listopad 2011 r. w 5 przypadkach, o których mowa powyżej, OPS dokonał zapłaty z przekroczeniem ustalonego terminu, który upływał 30 listopada 2011 r., tj. w 4 przypadkach zapłaty dokonano 5 grudnia 2011 r., w 1 przypadku 9 grudnia 2011 r.

Przyczyną uchybienia było nieterminowe złożenie rachunków zbiorczych przez kontrahentów, co uniemożliwiło dokonanie zapłaty przez OPS w terminie określonym w porozumieniach.

5) w 3 przypadkach na 53 zbadane, zapłaty dokonano przed dniem wystawienia dowodu księgowego przez kontrahenta, tj.:

- rachunek nr 34/2011 z tytułu zakupu art. żywnościowych wystawiono 22 grudnia 2011 r., natomiast zapłaty dokonano 21 grudnia 2011 r.,
- rachunek nr 4/2011 z tytułu zakupu posiłków w Szkole Podstawowej w Kobylnicy wystawiono 22 grudnia 2011 r., natomiast zapłaty dokonano 21 grudnia 2011 r.,
- fakturę VAT nr 0242/11/FVS z tytułu zakupu posiłków w Gimnazjum w Kostrzynie wystawiono 22 grudnia 2011 r., natomiast zapłaty dokonano 21 grudnia 2011 r.

Analiza dokumentacji wykazała, że ww. dowody księgowe wpłynęły do OPS 21 grudnia 2011 r. i zostały zadekretowane pod datą wpływu. Wszelkich opisów dokonano na dokumentach w tym samym dniu. Pracownik sekcji finansowej OPS dokonujący sprawdzenia dowodów księgowych pod względem formalnym nie zauważył, że kontrahenci wpisali niepoprawne daty wystawienia dokumentów. Przyczyną uchybienia było niedopatrzenie

i zaniechanie pracownika sekcji finansowej OPS. W trakcie czynności kontrolnych OPS wystąpił pisemnie do kontrahentów, którzy wystawili przedmiotowe dowody księgowe o sporządzenie dokumentów korygujących.

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

Załącznik nr 1: Oświadczenie złożone 3 grudnia 2012 r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz.

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

Załącznik nr 3: Lista sprawdzająca kwartalne informacje o realizacji programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Załącznik nr 4: Protokół oględzin z 10 grudnia 2012 r.

Załącznik nr 5: Lista sprawdzająca finansową realizację programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Załącznik nr 6: Lista sprawdzająca prawidłowość udzielania świadczeń w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, wnoszę o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia poziomu, udzielanych w ramach Programu, świadczeń w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, co będzie sprzyjało realizacji celów ustawowych Programu.
2. Udzielanie świadczeń w postaci posiłku, z wyłączeniem pomocy określonej w art. 6a ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*”, wyłącznie na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych przyznających przedmiotową pomoc.
3. W przypadku zawierania przez OPS umów z firmami przygotowującymi posiłki w ramach Programu, szczegółowe określanie przedmiotu umowy w celu zapewnienia realizacji celów ustawowych Programu.
4. Dokonywanie wydatków i zapisów w księgach rachunkowych OPS wyłącznie na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

5. Rzetelne sporządzanie rozliczenia dotacji poprzez wykazywanie w nim danych zgodnych z ewidencją księgową OPS, co umożliwi opracowanie poprawnego rozliczenia dotacji dla całego województwa wielkopolskiego.
6. Rzetelne i uważne sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu w celu uniknięcia błędów, co umożliwi opracowanie poprawnego sprawozdania z realizacji Programu dla całego województwa wielkopolskiego.
7. Wskazywanie wśród powołanych podstaw prawnych w wydawanych decyzjach administracyjnych przyznających pomoc w formie świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.
8. Wskazywanie w wywiadach środowiskowych, stanowiących podstawę wydania decyzji administracyjnych, o których mowa powyżej przesłanek uzasadniających udzielanie pomocy w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności wynikających z § 6 *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie realizacji programu wieloletniego Pomoc państwa w zakresie dożywiania*.
9. Planowanie oraz ewidencjonowanie przez OPS operacji gospodarczych związanych z wydatkowaniem środków własnych gminy na realizację Programu w rozdziale 85 295 *Pozostała działalność*, do którego zakwalifikowano środki z budżetu państwa przeznaczone na ww. cel.
10. Dokonywanie zapłaty z tytułu wydatków na realizację Programu w terminach wynikających z zawartych przez OPS porozumień.
11. Należyte i staranne dokonywanie oceny dowodów księgowych pod względem formalnym przez pracowników sekcji finansowej OPS.

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
/Z up. Wojewody Wielkopolskiego
Przemysław Pacia
Wicewojewoda Wielkopolski/