



KAP.430.018.2021

Nr ewid. 189/2021/P/21/005/KAP

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja wieloletniego rządowego
programu „Posiłek w szkole i w domu”

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylów

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19.01.2022

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA.....	10
4. WNIOSKI.....	28
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	29
5.1. REALIZACJA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZADAŃ W RAMACH MODUŁÓW 1 I 2 PROGRAMU	29
5.1.1. DZIAŁANIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO	29
5.1.2. DZIAŁANIA WOJEWODÓW.....	38
5.1.3. DZIAŁANIA GMIN I OŚRODKÓW POMOCY SPOŁECZNEJ.....	47
5.2. REALIZACJA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZADAŃ W RAMACH MODUŁU 3 PROGRAMU	55
5.2.1. DZIAŁANIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW OŚWIATY I WYCHOWANIA.....	55
5.2.2. DZIAŁANIA WOJEWODÓW (KURATORÓW OŚWIATY)	67
5.2.3. DZIAŁANIA ORGANÓW PROWADZĄCYCH (GMIN)	77
6. ZAŁĄCZNIKI.....	86
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE.....	86
6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK.....	89
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO	96
6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	106
6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	107

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

dzieci	dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej (rozdział III.1.1. pkt 1 Programu)
kurator	kurator oświaty
KO lub kuratorium	kuratorium oświaty
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.)
Minister EN	Minister Edukacji Narodowej do 18 października 2020 r., a od 19 października 2020 r. Minister Edukacji i Nauki
Minister Finansów	Minister Finansów albo Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju albo Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Minister KiDN	Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Minister PS	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 5 października 2020 r., a od 6 października 2020 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
Ministerstwo EN	Ministerstwo Edukacji Narodowej do 31 grudnia 2020 r., a od 1 stycznia 2021 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki
Ministerstwo PS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 5 października 2020 r., a od 6 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
młodzież	uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej (rozdział III.1.1. pkt 2 Programu)
OPS	samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.), tj. ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818)
organ prowadzący	minister, jednostka samorządu terytorialnego lub inne osoby prawne i fizyczne, które prowadzą szkołę lub placówkę (art. 4 pkt 16 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.)
Program	wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, przyjęty uchwałą nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, stanowiący załącznik do ww. uchwały (M.P. poz. 1007)
rozporządzenie RM w sprawie modułu 3	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz. U. poz. 267)
rozporządzenie w sprawie kryteriów dochodowych	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358)
stołówka szkolna	własna kuchnia i jadalnia

ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.)
urząd gminy lub UG/UM	urząd miasta, urząd miejski, urząd gminy
ustawa o dochodach jst	ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.)
ustawa o pomocy społecznej	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.)
ustawa o systemie oświaty	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915)
ustawa o samorządzie gminnym	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.)
ustawa Prawo oświatowe	ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.)
UW	urząd wojewódzki
zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym	zadania polegające na: udzielaniu schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym; przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych; dożywianie dzieci (art. 17 ust. 1 pkt 3, 5, 14 ustawy o pomocy społecznej)
zadania własne gminy o charakterze nieobowiązkowym	zadania polegające na podejmowaniu innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej)
zespół ds. oceny	zespół do oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, o którym mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania określone w programie „Posiłek w szkole i w domu”, w szczególności, czy uzyskano efekty rzeczowe adekwatne do zrealizowanych wydatków?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wymiar rzeczowy i finansowy wsparcia przewidzianego do realizacji w Programie został określony prawidłowo i rzetelnie?

2. Czy wsparcie przewidziane w Programie realizowano prawidłowo i rzetelnie?

3. Czy efekty rzeczowe wdrażania Programu są prawidłowo i rzetelnie mierzone oraz adekwatne do poniesionych wydatków?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo EN, Ministerstwo PS, cztery urzędy wojewódzkie, cztery kuratoria oświaty, 11 gmin, 11 jednostek pomocy społecznej

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2019 r. – 25 października 2021 r.¹

Rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 zastąpił realizowany do końca 2018 r. program „Pomoc państwa w zakresie żywienia”. Obecny Program, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., ma charakter wieloletni w rozumieniu art. 136 ust. 2 upf i wpisuje się w ramy strategiczne państwa związane z prowadzoną polityką wobec istniejącego zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży oraz osób zagrożonych ubóstwem. W jego skład wchodzi trzy moduły, każdy o indywidualnym charakterze i kierowany do innego adresata:

- **moduł dla dzieci i młodzieży (nr 1) oraz moduł dla osób dorosłych (nr 2)**, w ramach których przewidziano wsparcie finansowe gmin w udzielaniu pomocy w formie: posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (dalej: zasiłek celowy), a także świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Adresatami pomocy mają być w szczególności dzieci z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osoby starsze, niepełnosprawne i o niskich dochodach. Wsparcie dla gmin w ramach tych modułów udzielane jest w formie dotacji na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej, na realizację ich zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 tej ustawy. Wymagane dofinansowanie ze środków własnych gminy ustalono na poziomie 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania, które może być obniżone (na pisemny wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta) do poziomu 20%;
- **moduł organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach (nr 3)**, w ramach którego przewidziano wsparcie finansowe dla organów prowadzących szkoły stopnia podstawowego na tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole. Wsparcie to udzielane jest na podstawie przepisów rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, wydanego na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, na realizację zadań o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe (wsparcie w formie dotacji lub – w przypadku szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w formie dofinansowania). Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 wsparcie finansowe jest udzielane wyłącznie na realizację jednego z czterech zadań². Wysokość tego wsparcia może wynosić do 80% kosztów realizowanego zadania, a wkład własny (finansowy lub rzeczowy) organów prowadzących szkoły jest wymagany w wysokości co najmniej 20% kosztów realizacji dotowanego zadania.

Źródłem finansowania zadań realizowanych w ramach Programu są środki finansowe planowane w budżetach wojewodów oraz w rezerwie celowej budżetu państwa. W okresie pięciu lat obowiązywania Programu (2019-2023) na zadania nim objęte planuje się przeznaczyć łącznie 2 750 mln zł, tj. po 550 mln zł w każdym roku (510 mln zł w ramach modułów 1 i 2 oraz 40 mln zł w ramach modułu 3). W ustawach budżetowych³ na realizację zadań w ramach tych modułów w latach 2019-2021 zaplanowano łącznie 1 650 mln zł, z tego

¹ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

² Te zadania to: 1) doposażenie i poprawa standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (własnej kuchni i jadalni), 2) doposażenie stołówek szkolnych, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uchronione, 3) zorganizowanie nowych stołówek szkolnych, 4) adaptacja, poprawa standardu i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni).

³ Zaplanowane nakłady do poniesienia z budżetu państwa określono w załączniku nr 10 do: ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198), ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.) oraz ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

1 050 mln zł⁴ w części 85/00 – Województwa oraz 600 mln zł⁵ w części 83 – Rezerwy celowe (poz. 27 Środki na realizację wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023).

Uzasadnieniem podjęcia przez NIK niniejszej kontroli była znaczna skala finansowania Programu, złożoność jego struktury, w tym zaangażowanie w jego realizację zarówno organów administracji rządowej, jak i samorządowej. W latach 2019-2020 ze środków finansowych dostępnych w ramach modułów 1 i 2 Programu skorzystały prawie wszystkie gminy w Polsce (2473). Ponadto wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii COVID-19 oraz ograniczenia w funkcjonowaniu placówek oświatowych zwiększały ryzyko zmniejszenia dostępności do świadczeń pomocowych w zakresie dożywiania, w tym w szczególności w formie posiłku.

⁴ W każdym roku planowano po 350 mln zł.

⁵ W każdym roku planowano: po 160 mln zł dla modułów 1 i 2 oraz po 40 mln zł dla modułu 3.

2. OCENA OGÓLNA

Organy administracji publicznej w większości prawidłowo realizowały zadania Programu

Organy administracji publicznej, w latach objętych kontrolą, w większości zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie realizowały zadania w ramach wszystkich modułów Programu oraz uzyskały efekty rzeczowe adekwatne do poniesionych wydatków.

Minister PS i **Minister EN**, koordynatorzy Programu na szczeblu administracji rządowej odpowiednio modułów 1 i 2 oraz modułu 3, zapewnili warunki prawno-organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację celów określonych w Programie. NIK zwraca jednak uwagę, że w latach objętych kontrolą środki finansowe przewidziane w Programie pozwoliły na pełne zaspokojenie potrzeb zdiagnozowanych w ramach modułów 1 i 2 Programu, natomiast w przypadku modułu 3 Programu, przy wykorzystaniu blisko 100% planowanej kwoty środków finansowych dostępnych w latach 2019-2021, potrzeby szkół zostały zaspokojone tylko w niespełna 20%.

NIK zauważa, że środki na pokrycie kosztów realizacji modułów 1 i 2 Programu były uruchamiane z rezerwy celowej budżetu państwa po terminie określonym w harmonogramie tego Programu, co wynikało m.in. ze zbyt późnego przekazywania wojewodom przez Ministra PS informacji o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej na ww. cel, która rozpoczynała proces ubiegania się wojewodów o środki z tej rezerwy.

Minister PS skutecznie monitorował realizację modułów 1 i 2 Programu oraz rzetelnie i prawidłowo dokonywał pomiaru efektów wdrażania tych modułów. NIK negatywnie ocenia natomiast działania Ministra EN w zakresie monitorowania realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu i oceny ich efektów. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie EN nie dokonywano ewaluacji modułu 3 Programu poprzez coroczne analizy ilościowe i jakościowe sprawozdań, które były wymagane postanowieniami Programu. Nie analizowano również uwag zgłaszanych przez wojewodów dotyczących problemów i barier przy realizacji modułu 3 Programu. Ponadto w Ministerstwie EN nierzetelnie weryfikowano dane zawarte w sprawozdaniach z realizacji zadań w ramach modułu 3, przekazanych przez wojewodów i Ministra KiDN. NIK zwraca również uwagę, że Minister EN nie zapewnił jednolitego sposobu oceniania wniosków organów prowadzących w poszczególnych województwach, pod względem zawartych w nich tzw. „ukrytych wydatków majątkowych” oraz porównywalności części danych ujmowanych w sprawozdaniach z realizacji zadań modułu 3 Programu.

W skontrolowanych **urzędach wojewódzkich** rzetelnie weryfikowano potrzeby gmin w zakresie zapewnienia pomocy, która jest udzielana w ramach modułów 1 i 2 Programu, a także prowadzono comiesięczną analizę zapotrzebowania na środki niezbędne do realizacji zadań. Środki pochodzące zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zostały przeznaczone na pomoc osobom spełniającym warunki jej otrzymania w ramach Programu. Informacje z realizacji modułów 1 i 2 Programu dotyczące lat 2019-2020 były prawidłowo sporządzane oraz terminowo przekazywane Ministrowi PS.

Skontrolowani wojewodowie, przy współpracy z właściwymi kuratorami, którym powierzyli większość zadań związanych z modułem 3 Programu, zapewnili warunki do realizacji tego modułu. Zespoły ds. oceny działające w skontrolowanych kuratoriach, oceniając wnioski o udzielenie wsparcia w ramach modułu 3 Programu, przestrzegały wymogów określonych w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3. Kuratorzy, w imieniu wojewodów, koordynowali realizację modułu 3 Programu na obszarze województwa. W skontrolowanych kuratoriach NIK stwierdziła m.in. niezgodne z § 5 ust. 6 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 zaliczenie do kosztów obsługi realizacji zadań w ramach tego modułu wydatków rzeczowych, które nie były bezpośrednio związane z obsługą zespołu ds.

oceny wniosków (w dwóch kuratoriach) oraz nierzetelne działania przy zatwierdzaniu rozliczeń dotacji i weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, złożonych przez organy prowadzące (w jednym kuratorium).

Gminy objęte kontrolą terminowo złożyły wnioski do właściwych wojewodów o przyznanie dotacji na zadania określone w modułach 1 i 2 Programu. Dotacje otrzymane przez gminy zostały przekazane w pełnej wysokości właściwym **ośrodkom pomocy społecznej** realizującym zadania w ramach tych modułów, które wydatkowały je terminowo i na cele określone w umowach dotacji. Nieprawidłowości dotyczące wydanych decyzji administracyjnych związanych z udzielaną pomocą dotyczyły m.in. błędnego określenia organu wydającego decyzję (151 decyzji) oraz powołania błędnej podstawy prawnej (28 decyzji).

Wsparcie otrzymane w ramach modułu 3 Programu wszystkie skontrolowane gminy wydatkowały terminowo, na cele wskazane w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3. W dwóch gminach NIK stwierdziła natomiast zakup dodatkowego wyposażenia, w łącznej kwocie 12,9 tys. zł, bez pisemnej zmiany umów dotacji. Sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w większości zostały sporządzone rzetelnie i terminowo przekazane właściwym wojewodom.

W czterech gminach stwierdzono przypadki naruszenia art. 152 ust. 1 ufp oraz postanowień umów dotacji dotyczących wyodrębnienia ewidencji księgowej środków otrzymanych i/lub wydatkowanych w ramach wszystkich modułów Programu.

Efekty rzeczowe zadań objętych kontrolą NIK, które otrzymały wsparcie finansowe w ramach poszczególnych modułów Programu, były adekwatne do poniesionych wydatków oraz zgodne z zakładanymi celami. NIK zwraca jednak uwagę, że ocena efektów realizacji modułu 3 Programu, mierzona liczbą uczniów korzystających z obiadów w stołówkach szkolnych, jest utrudniona ze względu na wprowadzoną naukę zdalną z powodu epidemii COVID-19.

3. SYNTEZA

W Ministerstwie PS zapewniono warunki kadrowe do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

Działania Ministra PS w ramach modułów 1 i 2 Programu

1. Zadania z zakresu modułów 1 i 2 Programu, w okresie objętym kontrolą, realizowały dwie komórki organizacyjne w Ministerstwie PS, wchodzące w skład Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, tj. Wydział Statystyki i Budżetu oraz Wydział do Spraw Pracy Środowiskowej i Programów. Obowiązki dotyczące Programu zostały przypisane jednemu pracownikowi każdego z tych wydziałów. Warunki kadrowe w Ministerstwie PS umożliwiły prawidłową realizację zadań w ramach powyższych modułów.

Minister PS, w okresie epidemii COVID-19, zapewnił kontynuację zadań wynikających z modułów 1 i 2 Programu. Ministerstwo PS w 2020 r. zwróciło się do wojewodów o przekazanie rekomendacji wójtom, burmistrzom i prezydentom miast odnośnie przyznawania pomocy dla rodziny, w której dziecko nie uczęszcza do szkoły zamkniętej z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, w formie zasiłku celowego bądź świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ponadto w Ministerstwie PS odbywały się cykliczne wideokonferencje kierownictwa resortu z dyrektorami wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich, których celem było monitorowanie bieżącej sytuacji w gminach w zakresie zmiany form udzielanej pomocy. [str. 29-30]

Minister PS zapewnił warunki finansowe do realizacji zadań określonych w module 1 i 2 Programu

W okresie objętym kontrolą Minister PS zapewnił warunki finansowe niezbędne do realizacji modułów 1 i 2 Programu. Na etapie tworzenia projektów ustaw budżetowych na lata 2019–2021 przekazywał Ministrowi Finansów propozycje podziału kwoty 510 000,0 tys. zł przewidzianej w Programie na wydatki w każdym roku budżetowym. W propozycji tej wskazano, że kwota 350 000,0 tys. zł (68,6% kwoty danego roku) zostanie ujęta w każdym roku w ramach części 85/00 – Województwa, natomiast pozostałe środki w kwocie 160 000,0 tys. zł (31,4% kwoty danego roku) będą ujęte w części 83 – Rezerwy celowe, jako uzupełnienie środków na realizację zadań w ramach tych modułów.

Informacje o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu na rok 2020 i 2021 Minister PS przekazał poszczególnym wojewodom zgodnie z terminem określonym w *Harmonogramie realizacji modułu 1 i 2 Programu w latach 2019-2023*, zawartym w rozdziale VIII.1. Programu⁶ (dalej: Harmonogram realizacji modułu 1 i 2). W 2019 r. informacja ta została przekazana 14 wojewodom z jednodniowym opóźnieniem⁷ oraz dwóm wojewodom z dwudniowym opóźnieniem⁸ w odniesieniu do terminu, o którym mowa w ww. harmonogramie.

Minister PS w każdym roku przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględniał elementy określone w rozdziale VI.1. ust. 2 pkt 1-3 Programu, którym przypisano odpowiednie wagi. Zastosowane w latach 2019-2021 kryteria przy podziale środków z rezerwy celowej były jednakowe dla wszystkich województw.

NIK zwraca uwagę, że środki na pokrycie kosztów realizacji modułów 1 i 2 Programu były uruchamiane z rezerwy celowej budżetu państwa po terminie określonym w harmonogramie Programu. Powyższe wynikało m.in. ze zbyt późnego przekazywania wojewodom przez Ministra PS informacji o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej na ten cel. [str. 30-32]

⁶ Termin realizacji tego zadania został określony do dnia 30 stycznia.

⁷ W dniu 31 stycznia 2019 r.

⁸ W dniu 1 lutego 2019 r.

2. Łączny koszt realizacji modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020 wyniósł 1 273 069,6 tys. zł (z dotacji i ze środków własnych gmin), z czego 509 882,2 tys. zł na obszarach wiejskich. Wydatki poniesione z budżetu państwa w latach 2019-2020 zostały zrealizowane w wysokości 888 334,7 tys. zł, co stanowiło 87,1% kwoty planowanej w ustawach budżetowych (1 020 000,0 tys. zł), z tego: 456 426,5 tys. zł w 2019 r. (tj. 89,5% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019) oraz 431 908,1 tys. zł w 2020 r. (tj. 84,7% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020). Ze środków własnych w ww. latach gminy wydatkowały łącznie 384 734,9 tys. zł.

Infografika nr 1. Koszt realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W latach 2019-2020 najwyższe środki przeznaczono na wypłatę świadczeń w formie zasiłku celowego. Łączny koszt tych świadczeń wyniósł 786 908,4 tys. zł, z tego: 361 644,6 tys. zł w 2019 r. i 425 263,8 tys. zł w 2020 r. W łącznych kosztach tych świadczeń udział dotacji celowych z budżetu państwa wyniósł 72,9% (574 000,1 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 27,1% (212 908,3 tys. zł). Kolejny najwyższy koszt poniesiono na wydanie posiłków. W ww. okresie wyniósł on 454 596,1 tys. zł, z tego 279 801,7 tys. zł w 2019 r. oraz 174 794,4 tys. zł w 2020 r. Najniższą kwotę środków przeznaczono na świadczenia rzeczowe. Łączny koszt tych świadczeń wyniósł 15 853,1 tys. zł, z tego 6 933,1 tys. zł w 2019 r. i 8 920,0 tys. zł w 2020 r.

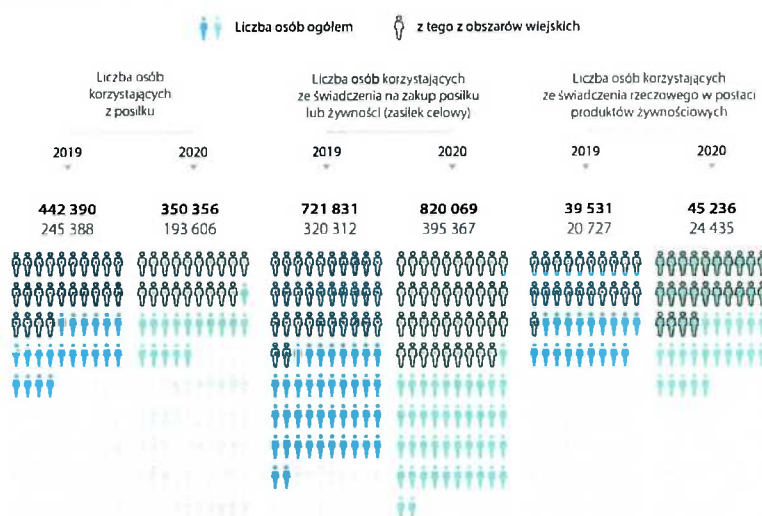
Z 2473 gmin realizujących Program w latach 2019-2020 tylko niewielka ich część korzystała z możliwości zwiększenia środków z dotacji na dowóz posiłków (132 gminy) lub na realizację posiłków w prowadzonych przez siebie stołówkach (989 gmin). [str. 34-37]

W 2019 r. z pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu skorzystało łącznie 1 044 649 osób, z tego 512 121 stanowiły dzieci i młodzież (49,0% wszystkich osób korzystających z Programu), a 532 528 – osoby dorosłe (51,0% wszystkich osób). W 2020 r. pomocy udzielono 1 014 232 osobom, z tego 457 307 stanowiły dzieci i młodzież (45,1% wszystkich osób), a 556 925 osoby dorosłe (54,9% wszystkich osób). Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., z obszarów wiejskich pochodziła blisko połowa osób korzystających z Programu. W 2020 r., w porównaniu do 2019 r., liczba dzieci i młodzieży objętych Programem spadła o 10,7% (o 54 814 osób). Powyższe w Ministerstwie PS tłumaczono oddziaływaniem programu *Rodzina 500+* oraz wzrostem zamożności mieszkańców.

W latach 2019-2020 największa liczba osób skorzystała z pomocy w formie zasiłku celowego, tj. w 2019 r. udzielono go 721 831 osobom, a w 2020 r. 820 069 osobom (co stanowi odpowiednio 69,1% i 80,8% wszystkich osób korzystających z Programu w danym roku). Wzrost o 13,6% (o 98 238 osób) w 2020 r., w porównaniu do 2019 r., był głównie wynikiem zamknięcia

stołówek szkolnych (lub pomieszczeń do przygotowywania lub wydawania posiłków) w związku z epidemią COVID-19.

Infografika nr 2. Liczba osób objętych pomocą w ramach modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W latach 2019-2020 część osób nie została objęta pomocą w ramach Programu pomimo spełniania warunków

Część osób nie została objęta pomocą w ramach Programu, pomimo że spełniała warunki niezbędne do jej otrzymania. W 2019 r. poza taką pomocą pozostawało 2228 osób, w tym 914 osób na obszarach wiejskich, a w 2020 r. – 1629 osób (spadek o 26,9%), w tym 649 osób na obszarach wiejskich. Przyczyny nieobjęcia pomocą tych osób nie leżały po stronie organów publicznych. Najliczniejszą grupę wśród tych osób stanowiły osoby wykazujące *niechęć do korzystania z tej formy pomocy* (w 2019 r. było to 1755 osób, a w 2020 r. – 1218 osób). [str. 35-38]

Minister PS monitorował realizację modułów 1 i 2 Programu

3. Monitoring modułów 1 i 2 Programu prowadzony był głównie w oparciu o roczne informacje o realizacji tych modułów, przekazane przez wojewodów⁹. Na ich podstawie w Ministerstwie PS przygotowano sprawozdania z realizacji modułów 1 i 2 Programu w roku: 2019 i 2020 obejmujące wszystkie województwa.

W Ministerstwie PS, w celu weryfikacji poprawności rocznych informacji o realizacji modułów 1 i 2 Programu, sporządzanych przez wojewodów, opracowano pakiet 77 reguł sprawdzających, które stanowiły funkcjonalność Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: CAS). Wszystkie 32 roczne informacje za rok 2019 i 2020 otrzymane od poszczególnych wojewodów zawierały dane, o których mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-14 Programu. Powyższe informacje wojewodowie składali terminowo, tj. do 10 lutego następnego roku¹⁰, z wyjątkiem Wojewody Podlaskiego i Wojewody Śląskiego, którzy sprawozdania za 2019 r. złożyli z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio dwa i siedem dni w stosunku do wymaganego terminu. [str. 32-33]

Działania wojewodów w ramach modułów 1 i 2 Programu

Skontrolowani wojewodowie zapewnili warunki organizacyjne i finansowe do realizacji modułów 1 i 2 Programu

4. We wszystkich czterech skontrolowanych urzędach wojewódzkich zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe niezbędne do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu. Zadania związane z ww. modułami wykonywało od jednego (w Warmińsko-Mazurskim UW) do 12 pracowników urzędów wojewódzkich (w Świętokrzyskim UW). [str. 38-39]

⁹ Roczne informacje nosiły nazwę *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za rok (...)*.

¹⁰ Stosownie do wymogu określonego w rozdziale VII.1. ust. 3 Programu.

Skontrolowani wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Świętokrzyskiego w 2019 r.), przy opracowywaniu propozycji podziału środków budżetu państwa na lata 2019-2021 dla poszczególnych gmin z terenu województwa, uwzględniali kryteria, o których mowa w rozdziale VI.1. ust. 3 pkt 1-5 Programu (w tym m.in. liczbę dzieci i młodzieży wymagających pomocy, liczbę osób dorosłych wymagających pomocy oraz średni koszt posiłku). Tylko Wojewoda Podlaski i Wojewoda Warmińsko-Mazurski, przy opracowywaniu propozycji podziału środków, skorzystali z możliwości przypisania poszczególnym kryteriom określonych wag procentowych.

Wojewodowie, w każdym roku objętym kontrolą, informowali pisemnie gminy z terenu województwa o przyjętych zasadach podziału środków dotacji celowej na zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu. Ponadto z zachowaniem terminu określonego w pkt 2 Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2, przekazywali informacje o przyznanych kwotach dla poszczególnych gmin. W latach 2019-2021 wszyscy wojewodowie objęci kontrolą, stosownie do wymogów określonych w rozdziale V.1. ust. 5 i 6 Programu, przyznawali dotacje na wnioski kierowników OPS, działających z upoważnienia organów wykonawczych gmin, mając na uwadze w szczególności: liczbę dzieci i młodzieży oraz innych osób wymagających pomocy, dowozu posiłków, a także sytuację finansową gminy. [str. 39-40]

Wojewodowie występowali do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie środków dotacji z rezerwy celowej w ramach I i II transzy

5. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) skontrolowani wojewodowie, za pośrednictwem Ministra PS, skierowali do Ministra Finansów łącznie 17 wniosków o wydanie decyzji budżetowych w sprawie zwiększenia dotacji z rezerwy celowej na realizację modułu 1 i 2 Programu, z tego 12 wniosków w ramach pierwszej transzy¹¹ oraz pięć wniosków w ramach drugiej transzy¹². Wszystkie wnioski zostały złożone za pomocą CAS, po otrzymaniu od Ministra PS informacji o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa¹³. W ramach pierwszej transzy wnioski zostały złożone w okresach: od 24 do 30 maja 2019 r., od 29 maja do 2 czerwca 2020 r. oraz od 19 do 26 maja 2021 r., a w przypadku drugiej transzy: od 8 do 13 sierpnia 2019 r. oraz od 21 do 28 sierpnia 2020 r. W latach 2019-2021 (I półrocze) wojewodowie złożyli wnioski do Ministra Finansów, za pośrednictwem Ministra PS, maksymalnie po upływie 8 dni od dnia przekazania przez Ministra PS informacji o sposobie podziału środków w ramach poszczególnych transz.

Łączna kwota zwiększeń planu budżetu wojewodów środkami z rezerwy celowej w latach 2019-2021 (do końca sierpnia) wyniosła 104 644,9 tys. zł, z tego: 39 387,7 tys. zł w 2019 r., 35 775,9 tys. zł w 2020 r. oraz 29 481,3 tys. zł w 2021 r. [str. 39-42]

Wojewodowie zawarli ze wszystkimi gminami umowy o wsparcie finansowe w ramach Programu

6. W latach 2019-2021 wojewodowie objęci kontrolą zawarli z gminami łącznie 1950 umów dotacji (po 650 umów w każdym roku) dotyczących zadań realizowanych w ramach modułu 1 i 2 Programu. Środki dotacji uruchamiano z reguły terminowo, na podstawie zapotrzebowań składanych przez gminy w okresach miesięcznych. Tylko Wojewoda Mazowiecki, w przypadku 10 umów dotacji, nie zapewnił terminowego uruchomienia środków dotacji.

Środki pochodzące zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów gmin, zostały przeznaczone, zgodnie z umową, na pomoc osobom spełniającym warunki jej otrzymania w ramach Programu. Wszystkie gminy terminowo przedkładały

¹¹ Stosownie do wymogu określonego w pkt 2.1. Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2 uruchamianie środków z rezerwy celowej następuje na podstawie wniosków wojewodów w dwóch transzach (pierwsza do 1 czerwca, a druga w drugiej dekadzie sierpnia danego roku budżetowego).

¹² Wnioski składane w 2021 r. w ramach drugiej transzy nie były uwzględniane w badaniach kontrolnych NIK.

¹³ Pisma o wysokości środków pierwszej transzy Minister PS przekazał wojewodom: 22 maja w 2019 r., 25 maja w 2020 r. i 18 maja w 2021 r., a o wysokości środków drugiej transzy – 8 sierpnia w 2019 r. oraz 20 sierpnia w 2020 r.

rozliczenia dotacji za lata 2019-2020¹⁴, a wojewodowie (poza jednym przypadkiem stwierdzonym w Mazowieckim UW) zatwierdzali je w CAS w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Niewykorzystane kwoty dotacji zwrócono terminowo. NIK nie stwierdziła przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W latach 2019-2021 zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu realizowane były w 650 gminach z województw objętych kontrolą, z tego w 314 gminach w województwie mazowieckim, 118 gminach w województwie podlaskim, 116 gminach w województwie warmińsko-mazurskim i 102 gminach w województwie świętokrzyskim. Łączny koszt realizacji modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020¹⁵ (w powyższych województwach) wyniósł 321 112,5 tys. zł (133 690,7 tys. zł na obszarach wiejskich), z tego 167 072,7 tys. zł w 2019 r. i 154 039,7 tys. zł w 2020 r. W 2019 r. ze środków dotacji wydatkowano 119 259,8 tys. zł (71,4% kosztów ogółem), a w 2020 r. – 112 122,1 tys. zł (72,8% kosztów ogółem). [str. 38-40]

W latach 2019-2020 gminy zwróciły na rachunki bankowe czterech urzędów wojewódzkich niewykorzystane środki z budżetu państwa w łącznej kwocie 6 430,5 tys. zł, z tego 2 432,0 tys. zł w 2019 r. (238 gmin) oraz 3 998,5 tys. zł w 2020 r. (278 gmin). Jako przyczyny niepełnego wykorzystania dotacji wskazywano m.in. mniejszą, niż początkowo przewidywano, liczbę osób chętnych do skorzystania z pomocy w ramach Programu oraz znaczny spadek liczby dzieci uczęszczających do szkół, w związku z sytuacją epidemiczną w kraju. [str. 42]

Wojewodowie rzetelnie sporządzili roczne informacje o realizacji modułów 1 i 2 Programu

7. Skontrolowani wojewodowie rzetelnie sporządzili i terminowo przekazali Ministrowi PS (z wyjątkiem Wojewody Podlaskiego¹⁶) roczne informacje o realizacji modułów 1 i 2 Programu na terenie województwa za 2019 r. i 2020 r. Informacje te zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w 1300 rocznych informacjach otrzymanych od gmin z województw objętych kontrolą.

W województwach objętych kontrolą z pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu skorzystały 278 292 osoby¹⁷ w 2019 r. (w tym 147 393 osoby z obszarów wiejskich) oraz 280 653 osoby¹⁸ w 2020 r. (w tym 148 478 osób z obszarów wiejskich).

Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., zasiłek celowy był formą pomocy, z której skorzystała największa liczba osób. W 2019 r. udzielono go 178 998 osobom, a w 2020 r. – 214 974 osobom, co stanowiło odpowiednio 64,3% i 76,6% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku. Wzrost liczby osób korzystających z zasiłku celowego wynikał przede wszystkim z zamknięcia stołówek szkolnych (lub pomieszczeń do przygotowywania lub wydawania posiłków) w okresie epidemii COVID-19.

Z posiłku w 2019 r. skorzystały 131 723 osoby, a w 2020 r. - 101 406 osób, tj. odpowiednio 47,3% i 36,1% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku (odpowiednio 75 944 oraz 60 572 osób z obszarów wiejskich). Podstawową formą pomocy udzielanej w ramach posiłku był pełny obiad lub jedno danie gorące (w zdecydowanej większości korzystały z nich dzieci i młodzież z obszarów wiejskich).

¹⁴ Zgodnie z postanowieniami zawartych umów rozliczenia dotacji otrzymanych w 2021 r. gminy będą przedkładały właściwemu wojewodzie w 2022 r.

¹⁵ Zgodnie z założeniami kontroli dane o kosztach Programu były pozyskiwane za lata 2019-2020.

¹⁶ Opóźnienie w przekazaniu rocznej informacji o realizacji modułów 1 i 2 Programu za 2019 r. wyniosło dwa dni.

¹⁷ Rzeczywista liczba osób objętych Programem. Z powodu zmian w ciągu roku (np. ukończenie przedszkola i rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej) liczba osób wymienionych w poszczególnych grupach nie będzie równa rzeczywistej liczbie osób objętych Programem, gdyż każda osoba liczona jest jeden raz.

¹⁸ Jw.

W województwach objętych kontrolą świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych było najrzadziej wybieraną formą pomocy w ramach Programu. W 2019 r. z takiej pomocy skorzystało łącznie 13 757 osób (w tym na obszarach wiejskich 8 233 osoby), natomiast w 2020 r. – 15 434 osób (w tym na obszarach wiejskich 9 796 osób), tj. odpowiednio 4,9% i 5,5% łącznej liczby osób korzystających z modułów 1 i 2 Programu w danym roku. [str. 43-44]

Łączny koszt świadczeń w formie zasiłku celowego wyniósł 182 614,0 tys. zł, z tego: 82 538,4 tys. zł w 2019 r. oraz 100 075,6 tys. zł w 2020 r. Łączny koszt wydanych posiłków wyniósł 128 603,1 tys. zł, z tego: 79 791,5 tys. zł w 2019 r. oraz 48 811,6 tys. zł w 2020 r. Łączny koszt świadczeń rzeczowych wyniósł 5 455,5 tys. zł, z tego: 2 488,4 tys. zł w 2019 r. oraz 2 967,1 tys. zł w 2020 r.

W 2019 r. zadania w ramach modułów 1 i 2 Programu związane z przygotowaniem i wydawaniem posiłków, w województwach objętych kontrolą, realizowane były w 5265 punktach żywieniowych, w tym 5022 placówkach oświatowych¹⁹. W 2020 r. zadania te realizowano w 5122 punktach, w tym w 4862 placówkach oświatowych (spadek o 3,2% w stosunku do 2019 r.), z tym, że liczba innych punktów wzrosła do 499 (o 7,1% do 2019 r.).

Wojewodowie prowadzili monitoring modułów 1 i 2 Programu

Wojewodowie objęci kontrolą prowadzili zarówno bieżący (np. kierowanie pism do gmin, konsultacje telefoniczne), jak i roczny monitoring realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu (głównie w oparciu o roczne informacje składane przez gminy). [str. 44-46]

Działania gmin oraz jednostek pomocy społecznej w ramach modułów 1 i 2 Programu

W skontrolowanych gminach zapewniono warunki organizacyjne do realizacji modułów 1 i 2 Programu

8. W 11 gminach objętych kontrolą zapewniono warunki organizacyjne do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu. Na terenie gminy Program był koordynowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a realizowany przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej przy udziale właściwych komórek organizacyjnych gminy. W okresie epidemii COVID-19 gminy zapewniły ciągłość świadczenia pomocy w tym zakresie.

We wszystkich skontrolowanych gminach, stosownie do wymogu określonego w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) udzielili kierownikom ośrodków pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Ponadto, w czterech przypadkach²⁰, zgodnie z art. 110 ust. 8 ww. ustawy, na wniosek kierownika ośrodka, zostały udzielone ww. upoważnienia dla 28 pracowników tych ośrodków. [str. 47-48]

W trzech gminach nie opracowano strategii rozwiązywania problemów społecznych

W gminach objętych kontrolą, z wyjątkiem miast: Radom, Olsztyn oraz gminy Siemiatycze, rady miast (gmin), stosownie do art. 16b ust. 1 i 2 w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, uchwaliły strategię rozwiązywania problemów społecznych. W strategiach tych ujęto wszystkie elementy, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy, z wyjątkiem gminy Barciany, która nie uwzględniła prognozy zmian w zakresie objętym tym dokumentem (art. 16b ust. 2 pkt 2 ww. ustawy). Szczegółowe cele określone w strategiach były spójne z celami Programu.

We wszystkich skontrolowanych gminach, stosownie do wymogu określonego w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, uchwalono wieloletnie programy osłonowe oraz podjęto uchwały podwyższające do 150% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy

¹⁹ Punkty żywieniowe obejmują m.in. jadalnie, a także stołówki i pomieszczenia do przygotowywania i wydawania posiłków w placówkach oświatowych (szkoły, przedszkola) oraz w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (żłobki).

²⁰ Gminy: Radom, Białystok, Jędrzejów, Olsztyn.

społecznej, uprawniające do przyznania osobom i rodzinom objętym Programem prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej. [str. 47-48]

9. W okresie 2019-2021 (I połowa) organy wykonawcze gmin objętych kontrolą, zawarły z wojewodami łącznie 33 umowy dotacji o wsparcie w ramach modułów 1 i 2 Programu realizacji zadania własnego o charakterze obowiązkowym. Wszystkie umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 150 ufp. W podpisanych umowach udział środków własnych gminy, stosownie do wymogu określonego w rozdziale V.1. ust. 2 Programu, kształtował się na poziomie nie niższym niż 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania. [str. 49-50]

W większości skontrolowanych gmin prowadzono wyodrębnioną ewidencję otrzymanych i wydatkowanych dotacji

Gminy objęte kontrolą, z wyjątkiem gmin: Grójec i Barciany, prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową środków z dotacji celowej otrzymanych od wojewody i przekazanych do właściwych OPS. W gminie Zabrodzie nie prowadzono natomiast wyodrębnionej ewidencji księgowej tylko w odniesieniu do wydatków dokonanych z dotacji celowej. Działania ww. trzech gmin były niezgodne z art. 152 ust. 1 ufp oraz postanowieniami umów dotacji.

Wszystkie OPS objęte kontrolą otrzymywały środki finansowe na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu (dotacje celowe z budżetu państwa i środki własne gmin) terminowo i w kwotach pozwalających na udzielenie pomocy osobom spełniającym wymagane kryteria. [str. 50-52]

W większości skontrolowanych gmin prawidłowo wydawano decyzje administracyjne związane z udzielaną pomocą

W latach 2019-2021 (I połowa) do 11 OPS objętych kontrolą wpłynęło ogółem 95 939 wniosków o udzielenie pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu, w tym 23 084 wnioski od rodziców lub opiekunów dzieci oraz od dyrektorów placówek oświatowych oraz 45 165 wniosków w sprawie pomocy udzielonej z urzędu. Kwalifikując osoby do udzielenia pomocy przeprowadzono rodzinne wywiady środowiskowe i analizowano wnioski mieszkańców oraz ich sytuację materialną.

W związku z realizacją działań pomocowych w ramach modułów 1 i 2 Programu, w latach 2019-2021 (I połowa), wydano ogółem 102 941 decyzji administracyjnych (łącznie z decyzjami o odmowie udzielenia pomocy), z tego: 41 308 w 2019 r., 41 265 w 2020 r. oraz 20 368 do 30 czerwca 2021 r. W powyższym okresie w siedmiu OPS²¹ wydano łącznie 361 decyzji o odmowie przyznania świadczenia (0,4% ogółu decyzji), a najczęstszym powodem odmowy było przekroczenie kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, a także brak współpracy wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym. W 249 przypadkach, postępowania o przyznanie pomocy zostały umorzone lub uchylone z powodu rezygnacji (wycofania wniosku) osoby ubiegającej się o pomoc, niewyrażenia zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego lub zmiany miejsca zamieszkania poza teren gminy. [str. 50-51]

W prawie 11% decyzji nieprawidłowo wskazano organ je wydający

W 151 decyzjach²² (z 1382 objętych badaniem) kontrola NIK wykazała nieprawidłowości. W decyzjach tych błędnie określono, wbrew wymogom określonym w art. 107 § 1 pkt 1 Kpa, organ wydający decyzję. Jako powód tych nieprawidłowości wskazywano na otrzymane upoważnienie wójta gminy do realizacji i rozliczania modułów 1 i 2 Programu.

W 28 decyzjach przyznających pomoc w ramach Programu²³, powołano błędną podstawę prawną, wskazując art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który odnosi się do udzielenia świadczenia z pomocy społecznej na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby. Kontrola NIK wykazała, że w tych przypadkach pomoc społeczna nie została udzielona

²¹ Dotyczy OPS w: Radomiu, Białymstoku, Siemiatyczach, Piąticy, Olsztynie, Olecku oraz Barcianach.

²² Dotyczyło to decyzji wydanych w OPS w Barcianach.

²³ Dotyczyło to OPS w Radomiu, w którym badaniem objęto próbę 150 decyzji przyznających pomoc.

na wniosek, ale z urzędu, tj. na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej, z wyjątkiem OPS w Jędrzejowie, decyzje były wydawane w terminie od jednego do 30 dni od dnia przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub złożenia wniosku o przyznanie świadczenia. [str. 51-52]

10. W latach 2019-2021 (I połowa), w gminach objętych kontrolą NIK, łączny koszt realizacji Programu w ramach modułów 1 i 2 wyniósł 44 597,8 tys. zł, z tego 19 366,5 tys. zł w 2019 r., 17 650,9 tys. zł w 2020 r. oraz 7 580,4 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. Środki dotacji celowej z budżetu państwa wyniosły ogółem 33 720,0 tys. zł (75,2% łącznych kosztów), natomiast środki własne gmin – 10 877,7 tys. zł (24,8%²⁴). W ramach poniesionych wydatków pomocą, w formach określonych Programem, objęto łącznie 67 339 osób, z tego 25 793 osoby w 2019 r., 25 734 osoby w 2020 r. oraz 15 812 osób w pierwszej połowie 2021 r. Najliczniejszą grupę w ramach tej pomocy stanowiły osoby dorosłe (41 361 osób). [str. 52]

W 11 gminach w 2019 r. zasiłek celowy udzielono 22 243 osobom, w 2020 r. – 23 103 osobom oraz w pierwszej połowie 2021 r. – 13 992 osobom (w 2020 r. wzrost o 3,8% w stosunku do roku poprzedniego). Łączny koszt świadczeń w formie zasiłku celowego wyniósł 37 800,7 tys. zł, z tego udział dotacji celowych z budżetu państwa wyniósł 77,6% (28 565,3 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 24,6% (9 235,4 tys. zł).

Z pomocy w formie posiłku skorzystało ogółem 6230 osób w 2019 r., 4647 osób w 2020 r. oraz 2523 osoby w 2021 r. (I połowa). W 2020 r. liczba osób korzystających z posiłku zmniejszyła się o 25,4% (o 1583 osoby) w porównaniu do 2019 r. Najwyższy spadek w 2020 r. odnotowano w grupie dzieci i młodzieży, tj. o 27,1% (o 1369 osób). W ramach tej formy pomocy w 2019 r. wydano ogółem 756 737 posiłków, w 2020 r. było to 337 374 posiłków, a w pierwszej połowie 2021 r. – 157 176 posiłków. W 2020 r., w porównaniu do 2019 r., znacząco zmniejszyła się liczba wydanych posiłków – o 419 363 (o 55,4%), w tym w grupie dzieci i młodzieży o 65,2% (o 361 842 posiłki). Łączny koszt posiłków wydanych w tym okresie wyniósł 7 149,0 tys. zł, z tego 3 896,8 tys. zł w 2019 r., 2 225,9 tys. zł w 2020 r. oraz 1 026,3 tys. zł w I połowie 2021 r.

Z pomocy w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w 2019 r. skorzystało łącznie 112 osób, w 2020 r. – 57 osób, a w 2021 r. (I połowa) – 57 osób. Wydatki z tego tytułu wyniosły ogółem 127,6 tys. zł, z tego: 50,7 tys. zł w 2019 r., 54,4 tys. zł w 2020 r. oraz 22,5 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. [str. 52-54]

11. Skontrolowane gminy, za pośrednictwem właściwych OPS, złożyły roczne informacje o realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu²⁵ za lata 2019-2020 z zachowaniem terminu określonego w rozdziale VII. 1. ust. 1 Programu (tj. do 20 stycznia następnego roku), z wyjątkiem OPS w Olecku, który roczną informację o realizacji Programu w 2019 r. złożył dwa dni po tym terminie. Ww. informacje, przez wszystkie skontrolowane OPS, zostały sporządzone w układzie i szczegółowości, o której mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-12 Programu. W ośmiu OPS informacje sporządzono rzetelnie i zgodnie z dokumentacją dotyczącą udzielonej pomocy, znajdującą się w tych jednostkach oraz z danymi zawartymi w ich ewidencji finansowo-księgowej. W przypadku trzech OPS, kontrola NIK wykazała nierzetelne dane w czterech

Znaczący spadek osób korzystających z posiłku spowodowany sytuacją epidemiczną

Roczne informacje o realizacji modułów 1 i 2 Programu sporządzano na ogół rzetelnie i terminowo

²⁴ Gminy skorzystały z możliwości zwiększenia dotacji w ramach modułów 1 i 2 Programu i tym samym zmniejszenia udziału środków własnych do poziomu nie niższego niż 20% przewidywanych kosztów realizacji zadania.

²⁵ Informacje te nosiły nazwy: *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2019 r.* oraz *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r.*

informacjach przygotowanych przez te jednostki (trzech za 2020 r. i jednej za 2019 r.). [str. 54-55]

Działania Ministra EN w ramach modułu 3 Programu

Warunki kadrowe w Ministerstwie EN nie zapewniły w pełni prawidłowej realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu

1. Zadania z zakresu modułu 3 Programu realizował Wydział Wspierania Rozwoju, który w okresie funkcjonowania Ministerstwa Edukacji Narodowej znajdował się w Departamencie Wychowania i Kształcenia Integracyjnego (dalej: DWKI), a po utworzeniu Ministerstwa Edukacji i Nauki – w Departamencie Wychowania i Edukacji Włączającej (dalej: DWEW). Zadania związane z ww. modułem wykonywały dwie osoby zatrudnione w tym wydziale. NIK zauważa, że przyjęta w Ministerstwie EN organizacja zadań dotyczących modułu 3 Programu oraz dostępne zasoby kadrowe nie zapewniły w pełni prawidłowej i rzetelnej ich realizacji w okresie objętym kontrolą. Świadczy o tym skala nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w ww. Ministerstwie.

W okresie epidemii COVID-19 Minister EN zapewnił kontynuację zadań w ramach modułu 3 Programu. We współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Ministrem Zdrowia, opracowane zostały wytyczne zawierające zalecenia dotyczące m.in. działania stołówek szkolnych z zachowaniem reżimu sanitarnego w związku z epidemią COVID-19. Ponadto w Ministerstwie EN realizatorom modułu 3 Programu umożliwiono skorzystanie z konsultacji i doradztwa w zakresie spraw związanych z Programem. [str. 55-56]

Minister EN przeprowadził analizę potrzeb w zakresie modułu 3 przed ustanowieniem Programu przez Radę Ministrów

2. Realizowany do końca 2018 r. rządowy program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” nie uwzględniał modułu dotyczącego organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach (w celu zapewnienia warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole). W Ministerstwie EN, przed ustanowieniem obecnego Programu, dokonano analizy obszaru związanego z modułem 3 Programu, w tym m.in. przeprowadzono ankietę dotyczącą wykonywania przez szkoły i przedszkola opiekuńczej funkcji w zakresie zapewnienia żywienia uczniom (wychowankom). Jej wyniki wykazały potrzebę wsparcia organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe (w tym szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej) w celu stworzenia bazy lokalowo-technicznej umożliwiającej zjedzenie gorącego posiłku w szkole.

W projekcie rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 uwzględniono rozwiązania umożliwiające wspieranie organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe oraz publiczne szkoły artystyczne, realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w tworzeniu bezpiecznych i higienicznych warunków lokalowo-technicznych do zapewnienia możliwości spożycia posiłku przez ucznia²⁶.

Po wejściu w życie uchwały Rady Ministrów ustanawiającej Program, Minister EN (za pośrednictwem wojewodów) poinformował dyrektorów szkół i organy prowadzące o Programie i sposobie jego realizacji, jednakże informacja ta została przekazana z półtoramiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *Harmonogramie realizacji modułu 3 Programu w latach 2019-2023* w rozdziale VIII.2. Programu (dalej: Harmonogram realizacji modułu 3). [str. 56, 58-59]

²⁶ W ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245, ze zm., dalej ustawa o zmianie ustawy – Prawo oświatowe) przewidziano wprowadzenie obowiązku zapewnienia uczniom przez te szkoły możliwości spożycia jednego gorącego posiłku dziennie (w ustawie Prawo oświatowe dodano art. 106a, który na mocy ww. ustawy wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.) w pomieszczeniach umożliwiających bezpieczne i higieniczne spożycie posiłków (do art. 103 ustawy Prawo oświatowe dodano ust. 7, który wszedł w życie z dniem 1 września 2019 r.).

Minister EN zapewnił warunki finansowe do realizacji zadań określonych w ramach modułu 3 Programu

Minister EN terminowo występował o uruchomienie środków zaplanowanych w rezerwie celowej na moduł 3 Programu

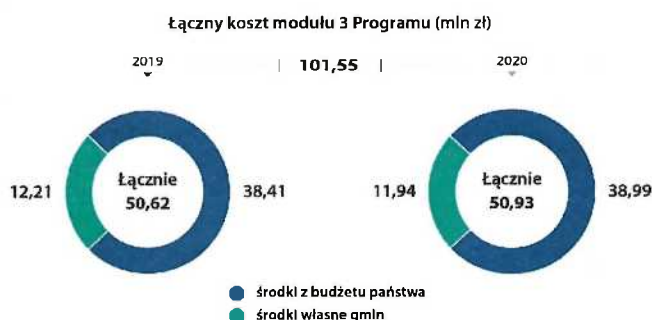
3. W okresie objętym kontrolą Minister EN zapewnił warunki finansowe niezbędne do realizacji modułu 3 Programu. Na realizację zadań w ramach ww. modułu w latach 2019-2023 przewidziano środki w łącznej kwocie 200 000,0 tys. zł, tj. po 40 000,0 tys. zł w każdym roku budżetowym (zaplanowane w rezerwie celowej).

W celu określenia kwoty na realizację modułu 3 Programu w poszczególnych województwach, Minister EN corocznie zwracał się do wojewodów o przesłanie tzw. zapotrzebowania środków na realizację zadań w danym roku, w tym kwot na obsługę realizacji tych zadań przez wojewodów. Biorąc pod uwagę ujęte w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3 maksymalne kwoty środków budżetu państwa przypadające na dane województwo, Minister EN określał wysokość środków dla poszczególnych województw.

Minister EN terminowo występował do Ministra Finansów o uruchomienie środków budżetu państwa zaplanowanych w rezerwie celowej na zadania w ramach modułu 3 Programu z podziałem na poszczególne województwa (w 2019 r. również dla Ministra KiDN). Minister Finansów przeniósł z rezerwy celowej budżetu państwa do budżetu Ministra KiDN oraz budżetów poszczególnych wojewodów środki w wysokości: 39 911,3 tys. zł w 2019 r., 39 934,3 tys. zł w 2020 r. i 39 848,5 tys. zł w 2021 r.²⁷. [str. 59-60]

Całkowity koszt realizacji przez organy prowadzące zadań w ramach modułu 3 Programu w latach 2019-2020 wyniósł 101 555,6 tys. zł, z tego: 50 621,6 tys. zł w 2019 r. (49 866,5 tys. zł w województwach i 755,0 tys. zł w Ministerstwie KiDN) oraz 50 934,1 tys. zł w 2020 r. (tylko w województwach)²⁸. Łączna kwota wsparcia finansowego (dotacji) z budżetu państwa udzielonego organom prowadzącym wyniosła 79 190,1 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano 77 402,6 tys. zł, z tego: 38 414,5 tys. zł w 2019 r. (37 774,6 tys. zł w województwach i 639,9 tys. zł w Ministerstwie KiDN), tj. 97,1% kwoty przekazanej organom prowadzącym przez wojewodów i Ministra KiDN oraz 38 988,1 tys. zł w 2020 r., tj. 98,4% kwoty przekazanej organom prowadzącym przez wojewodów. Niepełne wykonanie planu finansowego modułu 3 Programu było spowodowane głównie zakupem towarów i usług w niższej cenie niż zaplanowano na etapie przygotowywania kosztorysów. Wysokość wkładu własnego zapewniona przez organy prowadzące wyniosła łącznie 24 152,9 tys. zł, tj. 23,8% kwoty kosztów realizacji zadań (12 207,0 tys. zł w 2019 r. i 11 945,9 tys. zł w 2020 r.).

Infografika nr 3. Koszt realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu przez organy prowadzące w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

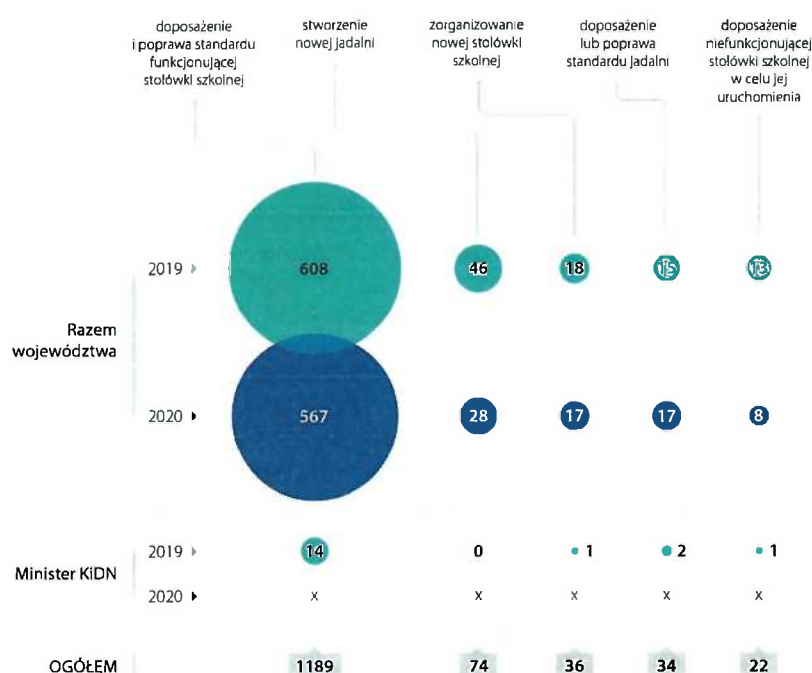
²⁷ Stan na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie EN. Kwoty za lata 2019-2020 uwzględniają korekty decyzji Ministra Finansów.

²⁸ Różnice w sumach kwot wynikają z zaokrągleń.

W latach 2019-2020 środki finansowe w najwyższej kwocie (61 780,6 tys. zł) organy prowadzące przeznaczyły na wyposażenie kuchni w stołówkach szkolnych (w tym wkład własny wynosił 12 288,0 tys. zł). Na usługi remontowo-adaptacyjne stołówek lub pomieszczeń do spożywania posiłków (jadalni) wydatkowano 30 497,4 tys. zł (w tym wkład własny wynosił 10 005,3 tys. zł), a na wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków – 9 277,6 tys. zł (w tym wkład własny wynosił 1 859,6 tys. zł). [str. 63-64]

4. W latach 2019-2020 wsparcie finansowe w ramach modułu 3 Programu otrzymało 928 organów prowadzących na realizację zadań łącznie w 1355 szkołach²⁹. W największej liczbie szkół doposażono i poprawiono standard funkcjonujących stołówek szkolnych (dotyczyło to 1189 szkół, z tego: 622 w 2019 r.³⁰ i 567 w 2020 r.).

Infografika nr 4. Liczba i rodzaj zadań objętych wsparciem finansowym w ramach modułu 3 Programu w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

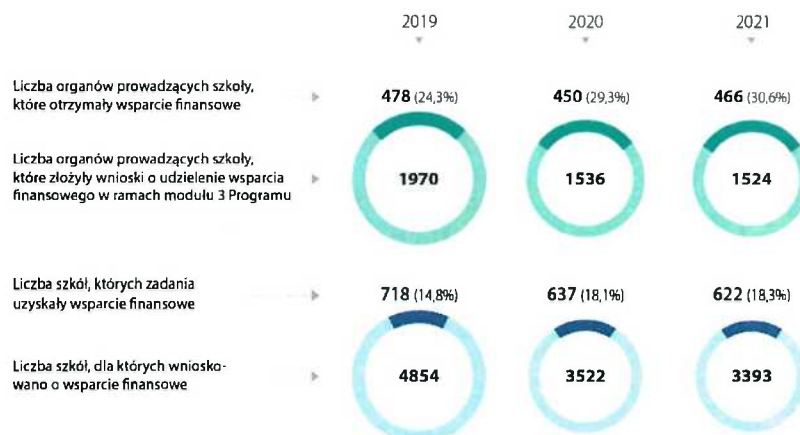
Wsparcia w ramach modułu 3 Programu nie otrzymało od 82% do 85% szkół objętych wnioskami organów prowadzących

W latach objętych kontrolą odnotowano duże zainteresowanie modułem 3 Programu zarówno wśród dyrektorów szkół, jak i organów prowadzących. NIK zwraca jednak uwagę, że odsetek szkół, które otrzymały wsparcie w ramach modułu 3 Programu, w stosunku do zgłoszonych potrzeb szkół (wyrażonych we wnioskach organów prowadzących), ze względu na wykorzystanie dostępnej puli środków, nie przekraczał 18,3%. W 2019 r. wnioski o udzielenie wsparcia finansowego w ramach ww. modułu złożyło 1970 organów prowadzących, w 2020 r. – 1536, a w 2021 r. – 1524, natomiast wsparcie uzyskało odpowiednio 478 organów prowadzących (tj. 24,3%), 450 (tj. 29,3%) i 466 (tj. 30,6%).

²⁹ W tym w 2019 r. w 18 szkołach, których organem prowadzącym był Minister KiDN. Część organów prowadzących otrzymała wsparcie finansowe zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r., jednakże na różne szkoły.

³⁰ W tym w 14 szkołach prowadzonych przez Ministra KiDN.

Infografika nr 5. Odsetek organów prowadzących, które w latach 2019-2021 otrzymały wsparcie finansowe w ramach modułu 3 Programu oraz procent szkół, które w ww. okresie zostały objęte Programem.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W dniach nauki szkolnej w styczniu 2021 r. z obiadów w szkole korzystało o połowę mniej uczniów niż w styczniu 2020 r. (odpowiednio 64 442 i 126 078 uczniów). NIK zwraca jednak uwagę, że ocena efektów realizacji modułu 3 Programu w ww. latach, mierzona liczbą uczniów korzystających z obiadów, jest utrudniona ze względu na wprowadzoną naukę zdalną z powodu epidemii COVID-19. [str. 64-65]

W Ministerstwie EN nierzetelnie prowadzono weryfikację sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu

5. Roczny monitoring modułu 3 Programu w latach objętych kontrolą Minister EN prowadził głównie na podstawie analizy sprawozdań z jego realizacji za 2019 r. i 2020 r., przekazanych przez wojewodów i Ministra KiDN. Weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach była jednak prowadzona nierzetelnie, bowiem część z tych sprawozdań³¹ zawierała błędy. Dopiero w toku kontroli NIK, Ministerstwo EN zwracało się do kuratoriów o wyjaśnienie błędów wskazanych przez NIK, a wynikiem tych działań było złożenie korekt ww. dokumentów. Błędy w sprawozdaniach skutkowały tym, że *Formularze opisowe dotyczące realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym dla modułu 3 Programu* za rok 2019 i 2020 zawierały część danych niezgodnych ze stanem faktycznym (w tym m.in. w zakresie uzyskanych efektów). [str. 60-62]

Przygotowane w Ministerstwie EN wzory sprawozdań nie zapewniały jednolitej prezentacji części danych

NIK zwraca uwagę, że w Ministerstwie EN opracowano wzory sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za 2019 r. i 2020 r.: szkoły do organu prowadzącego, organu prowadzącego do wojewody i wojewody do Ministra EN, które nie zapewniały jednolitej prezentacji części danych wykazywanych w zestawieniach ilościowo-wartościowych realizacji zadań w ramach tego modułu przez poszczególne podmioty zobowiązane do ich składania. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. W konsekwencji zebrane w tych sprawozdaniach dane uniemożliwiały dokonywanie, zarówno przez wojewodów, jak i Ministra EN, ich prawidłowej analizy i oceny. [str. 57-58]

Minister EN nie dokonywał wymaganej ewaluacji Programu oraz nie analizował zgłoszonych problemów dotyczących modułu 3

Minister EN, w latach 2019-2020, nie przeprowadzał wymaganej ewaluacji Programu poprzez coroczne analizy ilościowe i jakościowe sprawozdań z realizacji modułu 3, do czego był zobowiązany zgodnie z postanowieniem zawartym w rozdziale VII.2 w związku z postanowieniem w rozdziale IV.2.1. ust. 7 Programu. Minister EN nie dokonywał również analiz uwag zgłaszanych przez wojewodów dotyczących problemów i barier przy realizacji modułu 3 Programu, a także nie formułował wniosków w tym zakresie. Powyższe, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym. Na podstawie sprawozdań

³¹ Tj. osiem sprawozdań za 2019 r. i siedem za 2020 r.

Organy prowadzące zgłaszały wątpliwości dotyczące rodzaju wydatków, jakie mogą być ponoszone w ramach Programu

województw i Ministra KiDN, Ministerstwo EN opracowywało jedynie zbiorcze informacje o realizacji Programu w danym roku.

Pomimo częstego wskazywania przez wojewodów problemów przy zakupie wyposażenia kuchni z wydatków bieżących oraz przy ocenie wniosków organów prowadzących w tym zakresie, w Ministerstwie EN nie doprowadzono do ujednoczenia we wszystkich województwach interpretacji zasad oceny wniosków w przypadku stwierdzenia ujęcia w nich tzw. „ukrytego wydatku majątkowego”. Brak takiej interpretacji spowodował, że np. w województwie dolnośląskim stosowane było rygorystyczne podejście do oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, a zespół w czasie oceny merytorycznej wniosków na 2021 r. podjął decyzję o odmowie udzielenia wsparcia finansowego 31 szkołom z uwagi na tzw. „wydatek majątkowy” lub „ukryty wydatek majątkowy”, natomiast w części województw³² stosowano podejście bardziej liberalne, gdyż akceptowano wnioski, w których przewidywano oddzielny zakup poszczególnych elementów do pieca (do obróbki cieplnej). Koszt żadnego z tych elementów nie przekraczał 10 tys. zł, ale cały zestaw kosztował znacznie powyżej tej kwoty.

Zdaniem NIK, dla prawidłowej realizacji Programu konieczna jest coroczna analiza i ocena jego funkcjonowania oraz jasne i obowiązujące we wszystkich województwach jednolite wytyczne dotyczące oceny wniosków, w tym m.in. w zakresie tzw. „ukrytych wydatków majątkowych”. Istotna w tym procesie powinna być również analiza uwag i wniosków na temat pojawiających się problemów, zgłaszanych przez uczestników Programu. W opinii NIK, powyższe uwagi i wnioski powinny podlegać ocenie i wspomagać monitoring Programu w celu usprawnienia realizacji modułu 3 Programu. [str. 62-63, 65-66]

Nieprawidłowości stwierdzone w Ministerstwie EN, w opinii NIK, mogą wskazywać na słabość kontroli zarządczej w badanym obszarze.

Działania wojewodów (kuratorów oświaty) w ramach modułu 3 Programu

We wszystkich skontrolowanych kuratoriach zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań przekazanych przez wojewodów

6. W 2019 r. wszyscy wojewodowie objęci kontrolą przekazali właściwym kuratorom realizację większości swoich zadań dotyczących modułu 3 Programu, w tym m.in. zapewnienie warunków pracy zespołu ds. oceny, zawieranie (w imieniu wojewodów) umów dotacji oraz ich rozliczanie, a także sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu³³. Wojewodowie w swoim zakresie pozostawili sprawy dotyczące m.in. występowania o środki z rezerwy celowej na realizację tego modułu oraz przekazywanie ich odpowiednim organom prowadzącym na zadania objęte wsparciem.

We wszystkich skontrolowanych kuratoriach zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe niezbędne do realizacji modułu 3 Programu, pomimo że zadania w ww. zakresie nie zostały wprost ujęte w regulaminach organizacyjnych tych jednostek (np. regulacje odnosiły się ogólnie do programów rządowych). [str. 67]

W kuratoriach objętych kontrolą, powołano zespoły ds. oceny, których skład był zgodny z wymogami określonymi w § 7 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Wszystkie zespoły dokonały oceny wniosków w terminach wskazanych w § 7 ust. 1 tego rozporządzenia. W kuratoriach zapewniono obsługę zespołów ds. oceny, w szczególności poprzez organizację miejsca ich posiedzeń i zapewnienie wsparcia technicznego. Wszyscy wojewodowie przekazali kuratorom środki finansowe na koszty obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu. W dwóch skontrolowanych kuratoriach (w Olsztynie i Warszawie) do kosztów obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, wbrew przepisom § 5 ust. 6 rozporządzenia RM

³² Np. w województwie mazowieckim gminy: Łochów, Belsk Duży, Grójec, Radom.

³³ Trzech wojewodów na podstawie porozumień oraz jeden wojewoda poprzez udzielenie pełnomocnictwa do wykonywania czynności niezbędnych do realizacji modułu 3 Programu.

W większości skontrolowanych kuratoriów prawidłowo dokonywano oceny wniosków organów prowadzących

w sprawie modułu 3, zaliczono wydatki rzeczowe w łącznej kwocie 8,3 tys. zł, które nie były bezpośrednio związane z obsługą tych zespołów. [str. 67-68]

W latach 2019-2021 do skontrolowanych kuratoriów wpłynęło łącznie 1368 wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu, w tym 527 w 2019 r., 417 w 2020 r. oraz 424 w 2021 r. Najwięcej wniosków złożono w KO w Warszawie (łącznie 750), a najmniej w KO w Białymstoku – 182. NIK, z wyjątkiem jednego wniosku złożonego w KO w Kielcach³⁴, nie stwierdziła nieprawidłowości przy ocenie wniosków organów prowadzących. Zespół ds. oceny w ww. kuratorium negatywnie ocenił pod względem formalnym wniosek gminy dotyczący jednej ze szkół podstawowych jako zawierający wydatki niekwalifikowalne, pomimo że zgodnie z obowiązującymi przepisami mogły być objęte wsparciem w ramach modułu 3 Programu.

Kontrola NIK wykazała, że zespoły ds. oceny działające w skontrolowanych kuratoriach z własnej inicjatywy dokonywały weryfikacji danych ujętych we wnioskach organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego pod względem ich kompletności i prawidłowości. W wyniku tej weryfikacji okazało się, że część organów prowadzących nie wypełniła rzetelnie swoich obowiązków określonych w § 6 ust. 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 i złożyła wnioski zawierające niekompletne lub nieprawidłowe dane (np. wydatki majątkowe – niekwalifikowalne w Programie). NIK zwraca uwagę, że gdyby zespoły ds. oceny nie dokonały wspomnianej weryfikacji, to wsparcie finansowe otrzymałyby organy prowadzące, których wnioski nie spełniały zasad określonych w przywołanym rozporządzeniu (w tym w zakresie wydatków bieżących).

NIK zwraca uwagę, że żadne z kuratoriów objętych kontrolą nie informowało (z własnej inicjatywy) organów prowadzących o przyczynach odrzucenia wniosków.

Środki finansowe na realizację zadań objętych wsparciem w ramach modułu 3 Programu były przekazywane terminowo

W okresie objętym kontrolą, wszyscy wojewodowie terminowo występowali do Ministra Finansów o zwiększenie planu wydatków o środki z rezerwy celowej, a kuratorzy (działając w imieniu wojewodów) niezwłocznie zawierali z organami prowadzącymi umowy dotyczące realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu. Wojewodowie również terminowo wywiązywali się z obowiązku przekazania organom prowadzącym środków z dotacji celowej. [str. 68-71]

7. W latach 2019-2021 czterech kuratorów objętych kontrolą zawarło z organami prowadzącymi łącznie 330 umów dotyczących realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, w tym 119 w 2019 r., 108 w 2020 r. i 103 w 2021 r. Łączna wysokość wsparcia, określona w tych umowach, wynosiła 28 280,3 tys. zł, z czego: 9326,7 tys. zł w 2019 r., 9477,4 tys. zł w 2020 r., 9476,2 tys. zł w 2021 r. Łączna kwota udzielonego wsparcia w ww. okresie była najwyższa w województwie mazowieckim i wyniosła 16 154,1 tys. zł. W pozostałych województwach nie przekraczało ono 4515,8 tys. zł w dwuletnim okresie.

Rozliczenia dotacji dokonano rzetelnie w trzech skontrolowanych kuratoriach

W trzech skontrolowanych kuratoriach³⁵ dokumentacja rozliczeniowa była rzetelnie analizowana pod względem merytorycznym i finansowym, a sprawozdania zatwierdzane terminowo³⁶. W KO w Warszawie stwierdzono przypadki nierzetelnych działań przy zatwierdzaniu rozliczeń dotacji przekazanych w ramach modułu 3 Programu. Przykładowo rozliczenie dotacji jednej z gmin zostało zatwierdzone, pomimo że ze środków dotacji zakupiono sprzęt kuchenny nieobjęty wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego na łączną kwotę 2,0 tys. zł. W KO w Warszawie w przypadku wszystkich 12

³⁴ Badaniem objęto łącznie 86 wniosków organów prowadzących, w tym 66 ocenionych pozytywnie i 20 ocenionych negatywnie.

³⁵ Tj. w KO w: Białymstoku, Kielcach i Olsztynie.

³⁶ NIK objęta szczegółowym badaniem łącznie 56 rozliczeń dotacji (22 w KO w Białymstoku, po 12 w KO w Olsztynie i w Warszawie oraz 10 w KO w Kielcach).

Kontrole u dotacjebiorców przeprowadził tylko jeden wojewoda

badanych rozliczeń dotacji nie wskazano daty ich zatwierdzenia, co uniemożliwiało ustalenie, czy zostało ono dokonane w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. [str. 71-73]

W okresie objętym kontrolą tylko służby kontrolne Warmińsko-Mazurskiego UW, we współpracy z pracownikami KO w Olsztynie, przeprowadziły u dotacjebiorców kontrole w zakresie prawidłowości dokonanych wydatków w ramach modułu 3 Programu. Pozostałe trzy urzędy wojewódzkie/kuratoria nie przeprowadziły ani jednej kontroli w miejscu realizacji zadania lub w siedzibie dotowanego w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji. NIK zwraca uwagę, że kwestia prowadzenia wspomnianych kontroli nie została doprecyzowana w żadnym z porozumień zawartych między wojewodą a kuratorem, natomiast w umowach dotacji została uregulowana w niejednolity sposób w poszczególnych województwach. [str. 73-74]

W większości skontrolowanych kuratoriów rzetelnie weryfikowano sprawozdania organów prowadzących z realizacji zadań

Kuratoria objęte kontrolą, z wyjątkiem KO w Warszawie, rzetelnie zweryfikowały sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za 2019 r. i 2020 r. złożone przez organy prowadzące. W ww. kuratorium, pomimo przeprowadzonej weryfikacji, kontrola NIK wykazała błędne dane w czterech sprawozdaniach (kwoty w *Zbiorczym zestawieniu ilościowo-wartościowym realizacji zadań w ramach modułu 3 programu „Posiłek w szkole i w domu”* nie odpowiadały kwotom wynikającym z rozliczenia finansowego i dowodów księgowych). Skutkiem nieskorygowania błędów w sprawozdaniach organów prowadzących było wykazanie niewłaściwych danych w sprawozdaniach wojewody. [str. 74-75]

Sprawozdania z realizacji modułu 3 terminowo przekazywano Ministrowi EN

8. Kuratorzy, w imieniu wojewodów, terminowo przekazali Ministrowi EN sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za 2019 r. i 2020 r. Sprawozdania zawierały elementy wyszczególnione w § 16 pkt 1-4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Kontrole NIK przeprowadzone w kuratoriach oświaty potwierdziły jednak, że występujące we wzorach sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu pojęcie *jednostki* było różnie interpretowane. Skutkowało to tym, że w sprawozdaniach organów prowadzących oraz sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach wojewodów ujmowano niejednolite dane. Zdaniem NIK, tak różnorodny i niejednolity sposób prezentacji danych utrudnia ocenę przebiegu realizacji modułu 3 Programu i jego efektów. [str. 75-76]

Zadania w ramach modułu 3 Programu realizowane były w 312 szkołach podstawowych z czterech województw objętych kontrolą

W latach 2019-2020 zadania w ramach modułu 3 Programu realizowane były w 312 szkołach podstawowych działających w czterech województwach objętych kontrolą, w tym w 170 szkołach w województwie mazowieckim, 57 w województwie świętokrzyskim, 50 w województwie warmińsko-mazurskim i 35 w województwie podlaskim. Całkowity koszt realizacji zadań w ww. okresie wyniósł 23 955,2 tys. zł, z czego 11 716,1 tys. zł w 2019 r. i 12 239,1 tys. zł w 2020 r. Ze środków dotacji w ww. okresie wydatkowano łącznie 18 134,4 tys. zł, z tego 8 868,2 tys. zł w 2019 i 9 266,2 tys. zł w 2020 r.

Kwota niewykorzystanego wsparcia finansowego (dotacji) w latach 2019-2020 wyniosła ogółem 669,7 tys. zł. Wśród przyczyn niepełnego wykorzystania środków kuratorzy wymieniali opóźnienia w realizacji inwestycji w związku z prowadzonymi postępowaniami o zamówienie publiczne oraz niższe, niż zakładano na etapie sporządzania wniosku, ceny zakupu wyposażenia i usług. [str. 76-77]

Osiągnięto efekty rzeczowe zadań realizowanych w ramach modułu 3 Programu

W wyniku realizowanych zadań osiągnięto efekty rzeczowe planowane w umowach dotacji. W latach 2019-2020 nowe stołówki szkolne zorganizowano w czterech szkołach (w województwie mazowieckim i podlaskim). W siedmiu szkołach doposażono stołówki szkolne w celu ich uruchomienia (w województwach: mazowieckim, podlaskim i świętokrzyskim). W największej liczbie szkół w każdym z województw (141 w 2019 r. i 145 w 2020 r.) doposażono i poprawiono standard funkcjonującej stołówki szkolnej (własnej kuchni i jadalni). Dzięki adaptacji pomieszczeń, stworzono jadalnie łącznie w 14 szkołach we wszystkich czterech województwach (10 w 2019 r. i czterech w 2020 r.).

Czynności w zakresie koordynowania realizacji modułu 3 Programu w poszczególnych województwach polegały głównie na prowadzeniu przez kuratorów oświaty działań informacyjnych oraz doradczych dla organów prowadzących. [str. 77]

Działania organów prowadzących (gmin) w ramach modułu 3 Programu

W skontrolowanych gminach zapewniono warunki organizacyjne pozwalające na realizację modułu 3 Programu

9. W skontrolowanych gminach zapewniono warunki organizacyjne do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, a organy prowadzące informowały dyrektorów szkół o możliwości uzyskania wsparcia finansowego na realizację zadania ze środków pochodzących z Programu. [str. 77]

W okresie objętym kontrolą do 11 skontrolowanych urzędów gmin wpłynęło łącznie 225 wniosków szkół o udzielenie wsparcia w ramach modułu 3 Programu³⁷, z tego: 91 w 2019 r., 72 w 2020 r. oraz 62 w 2021 r. (I półrocze). Wszystkie organy prowadzące, stosownie do przepisu § 6 ust. 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, dokonywały weryfikacji danych dotyczących szkół pod względem ich prawidłowości i kompletności. W latach 2019-2021 (I półrocze) skontrolowane gminy złożyły do właściwych kuratorów (działających w imieniu wojewodów) łącznie 31 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu, które obejmowały: 83 szkoły w 2019 r., 69 szkół w 2020 r. oraz 62 szkoły w 2021 r. Dwie gminy³⁸ w 2021 r. nie otrzymały wsparcia finansowego dla żadnej ze szkół, z przyczyn leżących po stronie organu prowadzącego. [str. 78-79]

W latach 2019-2021 (I półrocze) wsparciem finansowym w ramach modułu 3 Programu zostało objętych łącznie 65 szkół, dla których organem prowadzącym były skontrolowane gminy, z tego: 27 szkół w 2019 r. (32,5% szkół ujętych we wnioskach organów prowadzących), 25 szkół w 2020 r. (36,2%) i 13 szkół w 2021 r. (21,0%). Łączna kwota wsparcia udzielonego tym szkołom wyniosła 4197,7 tys. zł, z czego: 1744,4 tys. zł w 2019 r., 1544,9 tys. zł w 2020 r. i 908,4 tys. zł w 2021 r. Dofinansowane zadania w większości dotyczyły doposażenia i poprawy standardu funkcjonujących stołówek szkolnych.

Wydatki poniesione ze środków dotacji były zgodne z przepisami rozporządzenia RM w sprawie modułu 3

Każda ze skontrolowanych gmin zapewniła wkład własny w wysokości określonej w umowach dotacji. Wydatki ze środków dotacji poniesiono na cele wskazane w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3. W przypadku dwóch skontrolowanych gmin, NIK stwierdziła dokonanie zakupu sprzętu nieujętego we wniosku w łącznej kwocie 12,9 tys. zł bez pisemnej zmiany umowy³⁹. Było to działanie niezgodne z § 1 ust. 1 w zw. z § 9 umowy dotacji. Otrzymałą dotację wydatkowano w terminie określonym w umowach dotacji tj. do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. [str. 79-80]

W czterech urzędach gmin ewidencja księgowa środków z dotacji prowadzona była niezgodnie z przepisami ufp i postanowieniami umów

W siedmiu z 11 skontrolowanych urzędów gmin prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. W dwóch urzędach gmin w ewidencji księgowej nie wyodrębniono zarówno środków otrzymanych w ramach modułu 3 Programu, jak i wydatkowanych na zadanie przewidziane umową⁴⁰, natomiast w dwóch kolejnych urzędach nie wyodrębniono tylko środków wydatkowanych z dotacji⁴¹. Powyższe było niezgodne z art. 152 ust. 1 ufp oraz postanowieniami umów dotacji.

³⁷ Stosowane pojęcie *wniosek szkoły* oznacza dane, które szkoły przekazują do organu prowadzącego w celu objęcia ich o udzielenie wsparcia finansowego na podstawie § 6 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

³⁸ Gminy: Grójec i Białystok.

³⁹ Gminy: Zabrodzie 10,9 tys. zł i Grójec 2,0 tys. zł.

⁴⁰ Gminy: Grójec i Barciany.

⁴¹ Gminy: Zabrodzie i Radom.

Ogłędziny NIK wykazały, że w szkołach zrealizowano planowane zadania

Zakupione wyposażenie, wymienione we wnioskach stanowiących załączniki do umów dotacji, znajdowało się w szkołach, które otrzymały wsparcie, a usługi remontowe zostały zrealizowane w pełnym zakresie⁴². Nadzór organów prowadzących nad realizacją zakupów przez szkoły w większości był skuteczny⁴³ i polegał głównie na ocenie, czy zakupy urządzeń i usług wskazanych we wniosku o udzielenie wsparcia, zostały zrealizowane w terminie i we właściwych kwotach.

10 z 11 gmin prawidłowo rozliczyło otrzymane dotacje

Skontrolowane gminy prawidłowo i rzetelnie rozliczyły środki finansowe otrzymane na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu (z wyjątkiem gminy Grójec) oraz przekazały rozliczenia dotacji właściwym kuratorom w terminach określonych w umowach o wsparcie zadania (z wyjątkiem gminy Barciany). Pełnej kwoty dotacji otrzymanej na zadania w ramach modułu 3 Programu w 2019 r. nie wykorzystało sześć organów prowadzących objętych kontrolą⁴⁴, a w 2020 r. - trzy organy prowadzące⁴⁵. Łączna kwota środków niewykorzystanych w 2019 r. wyniosła 22,1 tys. zł, a w 2020 r. - 23,9 tys. zł. Środki zwrócono na rachunek właściwych urzędów wojewódzkich w terminie określonym w umowie (z wyjątkiem gminy Olecko, która zwróciła środki z dotacji na wezwanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego). Główną przyczyną niewykorzystania środków dotacji w całości były niższe ceny zakupu wyposażenia i usług niż zakładano na etapie sporządzania wniosku o udzielenie wsparcia. [str. 80-82]

Do większości urzędów gmin objętych kontrolą szkoły złożyły sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3 Programu w terminie, o którym mowa w § 14 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, tj. do 28 lutego roku następującego po roku udzielenia wsparcia finansowego. Gmina Grójec, pomimo nieotrzymania sprawozdania jednej ze szkół, nie podjęła działań w celu jego wyegzekwowania.

Wszystkie skontrolowane organy prowadzące dokonywały oceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu

Na podstawie § 15 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, organy prowadzące składały wojewodom sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3 za 2019 r. i 2020 r. po uprzednim dokonaniu oceny efektów tych zadań. Powyższe sprawozdania w większości zostały przekazane terminowo oraz zawierały prawidłowe i rzetelne dane. W trzech badanych sprawozdaniach z realizacji modułu 3 Programu, sporządzonych przez trzy organy prowadzące⁴⁶, NIK stwierdziła przypadki nierzetelnie wykazanych danych dotyczących zadań objętych wsparciem. [str. 82-83]

10. Łączny koszt realizacji w latach 2019-2020 zadań w ramach modułu 3 Programu przez 11 organów prowadzących objętych kontrolą wyniósł 4342,7 tys. zł, z tego: 2421,0 tys. zł w 2019 r. i 1921,7 tys. zł w 2020 r. Kwota wykorzystanego w ww. okresie wsparcia finansowego (dotacji) wyniosła 3243,5 tys. zł, z tego: 1722,3 tys. zł w 2019 r. i 1521,2 tys. zł w 2020 r.

Zadania objęte wsparciem w ramach modułu 3 Programu przyczyniły się do poprawy warunków przygotowania i spożywania posiłków

W ramach poniesionych wydatków zrealizowano ogółem 52 zadania, w tym 27 w 2019 r. i 25 w 2020 r. W największej liczbie szkół (49), dla których organem prowadzącym były skontrolowane gminy, doposażono i poprawiono standard funkcjonującej stołówki szkolnej, w tym w 25 szkołach w 2019 r. i 24 w 2020 r. Ww. zadania przyczyniły się do poprawy warunków i standardu przygotowania i spożywania posiłków w szkołach. W wyniku realizacji umów dotacji objętych kontrolą NIK uzyskano efekty rzeczowe adekwatne do poniesionych wydatków. Do kuchni funkcjonujących w szkołach zakupiono nowe wyposażenie m.in. kuchnie gazowe, piece konwekcyjno-parowe, kotły elektryczne, okapy, zmywarki z wyparaczem, a do jadalni m.in. nowe meble (stoliki i krzesła).

⁴² Ogłędziny przeprowadzone w toku kontroli NIK w szkołach realizujących zadania w ramach modułu 3 Programu.

⁴³ Wyjątek stanowi gmina Grójec, w przypadku której z powodu niewystarczającego nadzoru organu prowadzącego, szkoła zakupiła sprzęt nieujęty w umowie.

⁴⁴ Gminy: Białyсток, Siemiatycze, Piątnica, Masłów, Olecko i Barciany.

⁴⁵ Gminy: Piątnica, Masłów i Olsztyn.

⁴⁶ Gminy: Zabrodzie, Grójec i Radom.

W części szkół przeprowadzono prace remontowo-adaptacyjne w stołówkach szkolnych (w jadalniach lub kuchniach).

W toku kontroli NIK organy prowadzące przekazały różnorodne uwagi i spostrzeżenia na temat modułu 3 Programu. Dotyczyły one m.in. braku możliwości ponoszenia ze środków Programu wydatków majątkowych, zbyt niskiej kwoty środków przewidzianej na moduł 3 Programu w stosunku do istniejących potrzeb szkół, braku wytycznych dotyczących wypełnienia wniosku i sprawozdań dotyczących ww. modułu, braku szkolenia instruktazowego dla organów prowadzących na temat realizacji Programu. Jednocześnie podkreślano, że dzięki otrzymanemu wsparciu na przedsięwzięcia dotyczące unowocześniania stołówek szkolnych następuje wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły, co jest głównym założeniem modułu 3 Programu. [str. 83-85]

4. WNIOSKI

Na podstawie wyników kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

**Wniosek
do Ministra PS**

1. Podjęcie przez Ministra PS, jako koordynatora modułów 1 i 2 Programu, działań umożliwiających terminowe przekazywanie wojewodom środków z rezerwy celowej na pokrycie kosztów realizacji Programu.

**Wnioski
do Ministra EN**

2. Zapewnienie skutecznego monitoringu modułu 3 Programu, w tym poprzez coroczne rzetelne przeprowadzanie jego ewaluacji uwzględniającej również analizę zgłoszonych problemów i barier.

3. Zapewnienie jednolitej prezentacji i porównywalności danych wykazywanych w części ilościowo-wartościowej sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, składanych przez szkoły, organy prowadzące i wojewodów.

4. Przygotowanie wytycznych dotyczących oceny danych przedstawianych przez szkoły, które obejmowane są wnioskami organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego, w zakresie tzw. „ukrytych wydatków majątkowych”.

**Wniosek
do wojewodów**

5. Doprecyzowanie w porozumieniach zawieranych z kuratorami oświaty zasad dotyczących prowadzenia kontroli realizacji zadania u dotacjobiorcy lub w miejscu realizacji zadania.

**Uwagi do Rady
Ministrów**

Niezależnie od przedstawionych powyżej wniosków, NIK zauważa, że w przypadku opracowywania wieloletniego rządowego programu dotyczącego dożywiania na kolejne lata, powinno się rozważyć umożliwienie objęcia wsparciem również zadań, w ramach których ponoszone są wydatki majątkowe. Ponadto, w opinii NIK, w przypadku niskiego stopnia zaspokojenia potrzeb szkół w zakresie wsparcia finansowego organizacji stołówek i miejsc spożywania posiłków w całym okresie realizacji modułu 3 Programu, powinno się rozważyć możliwość zwiększenia tego wsparcia w kolejnych latach.

**Uwaga do wojewodów
(zespołów ds. oceny)
i organów
prowadzących**

NIK zwraca uwagę, że w myśl § 6 ust. 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, organ prowadzący ma obowiązek weryfikacji danych składanych przez szkoły, pod względem ich prawidłowości i kompletności. W przypadku, gdy dane te są nieprawidłowe, niekompletne lub zostały przekazane po terminie, to zgodnie z § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia, organ prowadzący nie powinien objąć ich wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego przekazywanym do wojewody. Do wojewody powinny zatem wpływać wnioski zawierające prawidłowe i kompletne dane. Wnioski te podlegają ocenie przez zespoły ds. oceny w zakresie o jakim mowa w § 8 ust. 2 i 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. W związku z tym, że dane przekazane przez szkoły powinny być zweryfikowane przez organy prowadzące, to obowiązek ten nie został powtórzony w § 8 ust. 2 i 4 ww. rozporządzenia. Pomimo braku literalnie określonego zobowiązania do weryfikacji tych danych, zespoły ds. ocen podejmowały takie działania. Była to praktyka, która pozwalała na osiągnięcie celu rozporządzenia, tj. wyeliminowania przyznania dofinansowania w przypadku braku spełnienia kryteriów uprawniających do skorzystania z pomocy finansowej przewidzianej w Programie.

W opinii NIK, w przypadku realizacji w kolejnych latach zadań w ramach modułu 3 Programu organy prowadzące powinny dołożyć należytej staranności przy weryfikacji danych przekazywanych przez szkoły, zaś zespoły ds. oceny powinny kontynuować praktykę weryfikowania tych danych, co wyeliminuje ryzyko przyznania wsparcia finansowego na zadania niespełniające przyjętych zasad.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. REALIZACJA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZADAŃ W RAMACH MODUŁÓW 1 I 2 PROGRAMU

W okresie objętym kontrolą Minister PS, koordynator modułów 1 i 2 Programu na szczeblu administracji rządowej, zapewnił warunki prawno-organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację zadań w ramach tych modułów oraz skutecznie monitorował ich realizację. Wszyscy wojewodowie terminowo dokonali podziału środków z budżetu państwa biorąc pod uwagę obowiązujące kryteria, a prowadzone działania pozwoliły na objęcie pomocą osób spełniających warunki jej otrzymania w ramach Programu. Skontrolowane gminy zapewniły warunki finansowe i organizacyjne do realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu, a OPS prawidłowo wydatkowały środki z dotacji, przeznaczając je na cele określone w umowach zawartych z właściwymi wojewodami. Sprawozdania z realizacji ww. modułów w większości sporządzano prawidłowo i rzetelnie oraz terminowo przekazywano je właściwym organom.

5.1.1. DZIAŁANIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Zapewnienie warunków realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu

W Ministerstwie PS zapewniono warunki organizacyjne pozwalające na realizację zadań Programu

1. Zadania z zakresu modułu 1 i 2 Programu w okresie objętym kontrolą realizowały dwie komórki organizacyjne wchodzące w skład Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, tj. Wydział Statystyki i Budżetu oraz Wydział do Spraw Pracy Środowiskowej i Programów⁴⁷. Zadania z zakresu podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację modułów 1 i 2 Programu dla poszczególnych województw oraz wnioskowania do ministra właściwego do spraw budżetu w zakresie uruchamiania środków z rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowanych na realizację tych modułów, zostały określone w regulaminie wewnętrznym ww. Departamentu⁴⁸.

Powyższe zadania zostały przypisane do realizacji dwóm osobom (jednej w Wydziale Statystyki i Budżetu oraz jednej w Wydziale do Spraw Pracy Środowiskowej i Programów). Warunki kadrowe w Ministerstwie PS umożliwiły prawidłową realizację zadań dotyczących modułów 1 i 2 Programu.

Minister PS zapewnił realizację modułów 1 i 2 Programu również w okresie epidemii COVID-19

2. Minister PS zapewnił realizację modułów 1 i 2 Programu również w okresie epidemii COVID-19. Przyjęte w Ministerstwie PS rozwiązania organizacyjne związane z dostępnością pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań określonych tymi modułami zapewniły ciągłość realizacji zadań z zachowaniem bezpiecznych warunków pracy. Ponadto w 2020 r. Ministerstwo PS zwróciło się do wojewodów o przekazanie rekomendacji wójtom, burmistrzom i prezydentom miast m.in. w zakresie przyznawania pomocy dla rodziny, w której dziecko nie uczęszcza do szkoły z powodu jej zamknięcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności bądź świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Odbywały się także cykliczne wideokonferencje kierownictwa resortu z dyrektorami wydziałów polityki

⁴⁷ Wcześniej Wydział do spraw Programów Pomocy Społecznej.

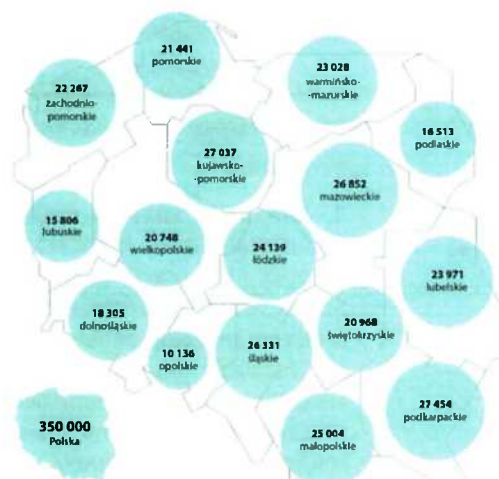
⁴⁸ Regulaminy wewnętrzne Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 lutego 2019 r. i 5 sierpnia 2020 r., Regulamin wewnętrzny Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z 28 stycznia 2021 r.

Minister PS wywiązał się z obowiązku opracowania propozycji podziału środków budżetu państwa

społecznej urzędów wojewódzkich, których celem było monitorowanie bieżącej sytuacji w gminach w zakresie zmiany form udzielanej pomocy.

3. Na realizację modułów 1 i 2 Programu na lata 2019-2023 przewidziano środki z budżetu państwa w łącznej kwocie 2 550 000,0 tys. zł, tj. po 510 000,0 tys. zł w danym roku. Minister PS, stosownie do wymogu określonego w rozdziale VI.1. ust. 1 Programu, wywiązał się z obowiązku dokonania propozycji podziału środków budżetu państwa przewidzianych w ustawach budżetowych na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu. Na etapie tworzenia projektów ustaw budżetowych na lata 2019-2021 została przekazana do Ministerstwa Finansów propozycja podziału kwoty 510 000,0 tys. zł dotacji celowej przewidzianej w Programie na wydatki w każdym roku budżetowym. W propozycji tej wskazano, że kwota 350 000,0 tys. zł (68,6% kwoty danego roku) zostanie ujęta w każdym roku w ramach części 85/00 – Województwa⁴⁹, natomiast pozostałe środki w kwocie 160 000,0 tys. zł (31,4% kwoty danego roku) będą ujęte w części 83 – Rezerwy celowe, jako uzupełnienie środków na realizację zadań w ramach tych modułów.

Infografika nr 6. Środki dotacji celowej planowane w ustawach budżetowych dotyczących lat 2019-2021 w budżetach poszczególnych wojewodów na dany rok (w tys. zł).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

W ustawach budżetowych dotyczących lat 2019-2021 na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 zaplanowano środki w łącznej wysokości 1 530 mln zł, z tego: 1 050 mln zł⁵⁰ w części 85/00 oraz 480 mln zł⁵¹ w części 83. Środki te każdego roku ujmowano w ustawie budżetowej z zachowaniem takiej samej proporcji podziału kwoty 510 mln zł, tj.:

- w części 85/02-32, której dysponentami są wojewodowie (w dziale 852, w rozdziale 85230) – 350 mln zł,
- w części 83, w poz. 27 Środki na realizację wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – 160 mln zł.

4. Informacje o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu na rok 2020 i 2021 Minister przekazał poszczególnym wojewodom odpowiednio 22 i 14 stycznia, tj. zgodnie z terminem⁵² określonym w pkt 1 Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2. W 2019 r. informacja ta została natomiast przekazana 14 wojewodom

⁴⁹ Zgodnie z klasyfikacją części budżetowych zostały oznakowane poszczególne części budżetów wojewodów jako 85/02-32.

⁵⁰ W każdym roku planowano po 350 mln zł.

⁵¹ W każdym roku planowano po 160 mln zł.

⁵² Termin realizacji tego zadania został określony do dnia 30 stycznia.

z jednodniowym opóźnieniem⁵³ oraz dwóm wojewodom z dwudniowym opóźnieniem⁵⁴ w odniesieniu do terminu, o którym mowa ww. harmonogramie.

Przekazane informacje o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa na realizację Programu w latach 2019–2021 zawierały również propozycję podziału pierwszej transzy środków z rezerwy celowej budżetu państwa dla danego województwa.

Minister PS opracowując propozycję podziału środków rezerwy celowej budżetu państwa uwzględnił wytyczne określone w Programie

5. Minister PS w każdym roku przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków z rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględnił elementy określone w rozdziale VI.1. ust. 2 pkt 1-3 Programu, którym przypisano odpowiednie wagi. Zastosowane w latach 2019-2021 kryteria przy podziale środków z rezerwy celowej były jednakowe dla wszystkich województw. I tak dla elementu:

- przewidywana liczba osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w roku bieżącym, w tym liczba osób starszych, niepełnosprawnych⁵⁵ – została przypisana waga 80%,
- średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie⁵⁶ – została przypisana waga 10%,
- średnia stopa bezrobocia w województwie⁵⁷ – została przypisana waga 10%.

W Ministerstwie PS wyjaśniono m.in., że na etapie prac nad Programem, przy określaniu wag przypisanym elementom mającym wpływ na propozycję podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa, kierowano się wieloletnim doświadczeniem wynikającym z realizacji innego programu o podobnej strukturze finansowej. Wskazano również, że wojewodowie w styczniu każdego roku byli informowani o wartościach wag i nie zgłaszali do nich zastrzeżeń.

Nieterminowe uruchamianie środków z rezerwy celowej budżetu państwa

6. Środki z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów realizacji Programu w okresie objętym kontrolą zostały przekazane do części budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie po terminach określonych w punkcie 2.1. Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2. W ocenie NIK przyczyną tej sytuacji było w szczególności zbyt późne przekazywanie wojewodom przez Ministra PS informacji o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa na pokrycie kosztów realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu (część 83, poz. 27), zarówno w ramach pierwszej, jak i drugiej transzy środków. Szczegółowa analiza dokumentacji (obejmującej 65 wniosków) związanej z uruchamianiem w latach 2019-2021 środków z ww. rezerwy celowej wykazała, że:

- informacje o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach modułów 1 i 2 Programu były pisemnie przekazane wojewodom przez Ministerstwo PS najwcześniej 14 dni przed upływem terminu na uruchomienie środków (w ramach pierwszej transzy⁵⁸) oraz najpóźniej w ostatnim dniu terminu na uruchomienie środków (w ramach drugiej transzy⁵⁹);
- wnioski wojewodów skierowane do ministra właściwego do spraw budżetu o przyznanie środków z rezerwy celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach ww. modułów Programu składane były do Ministerstwa PS po upływie maksymalnie 23 dni od daty

⁵³ W dniu 31 stycznia 2019 r.

⁵⁴ W dniu 1 lutego 2019 r.

⁵⁵ Dane w tym zakresie pozyskano z poszczególnych urzędów wojewódzkich.

⁵⁶ Dane w tym zakresie pozyskano z Ministerstwa Finansów.

⁵⁷ Dane w tym zakresie pozyskano z Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

⁵⁸ Pisma o wysokości środków pierwszej transzy wysłano do wojewodów 22 maja w 2019 r., 25 maja w 2020 r. oraz 18 maja w 2021 r.

⁵⁹ Pisma o wysokości środków drugiej transzy wysłano do wojewodów 8 sierpnia w 2019 r., 20 sierpnia w 2020 r.

otrzymania informacji o wysokości przyznanych środków. Wnioski wojewodów o przyznanie tych środków ramach pierwszej transzy były składane w 2019 r. w okresie od 29 maja do 6 czerwca, w 2020 r. od 27 maja do 17 czerwca oraz w 2021 r. od 19 do 31 maja. W przypadku drugiej transzy wojewodowie składali wnioski w 2019 r. w okresie od 8 do 28 sierpnia oraz w 2020 r. od 1 do 15 września;

- akceptacja wniosków trwała do 20 dni od daty ich wpływu do Ministerstwa PS, w tym 21 z 65 wniosków zostało zweryfikowanych i zaakceptowanych przez Ministerstwo od ośmiu do 20 dni od daty ich wpływu do Ministerstwa. Akceptacja wniosków wojewodów w ramach pierwszej transzy trwała od dwóch do 13 dni, a w przypadku drugiej transzy wnioski były akceptowane najwcześniej w dniu wpływu do Ministerstwa PS i najpóźniej 20 dni od tej daty;
- decyzje ministra właściwego do spraw budżetu zostały wydane od trzech do 45 dni od daty akceptacji wniosku przez Ministra PS oraz od 22 do 53 dni od dnia przekazania przez Ministra PS wojewodom informacji o wysokości przyznanej kwoty. Najdłużej proces wydawania decyzji przez Ministra Finansów przebiegał w odniesieniu do przyznawania środków w 2019 r. w ramach drugiej transzy. Decyzje Ministra Finansów w tym przypadku zostały wydane od 32 do 45 dni od daty akceptacji wniosków przez Ministra PS, tj. w 2019 r. decyzje Ministra Finansów dotyczące pierwszej transzy zostały wydane w okresie od 13 do 19 czerwca, a drugiej transzy od 27 do 30 września. W 2020 r. decyzje dotyczące pierwszej transzy zostały wydane w okresie od 24 czerwca do 1 lipca, drugiej transzy od 11 do 23 września, a w 2021 r. wszystkie decyzje dotyczące pierwszej transzy zostały wydane 10 czerwca.

W Ministerstwie PS wyjaśniono, że wojewodowie, na podstawie informacji uzyskanej z Ministerstwa o przyznanej kwocie dotacji z rezerwy celowej (cz.83, poz. 27) na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” mają obowiązek wprowadzić wnioski do systemu TREZOR skierowany docelowo do Ministra Finansów. Na poziomie Ministerstwa PS wnioski wojewody w tym systemie podlega weryfikacji pod kątem formalnym, a w przypadku braku uwag jest akceptowany. Wskazano również, że Ministerstwo nie ma wpływu na to, w jakim terminie zostaną wprowadzone przez wojewodów wnioski do tego systemu oraz kiedy zostanie wydana decyzja przez Ministra Finansów o przyznaniu środków z rezerwy celowej.

NIK zauważa, że pomimo niesygnalizowania przez wojewodów problemów związanych z nieterminowym uruchamianiem i przekazywaniem środków z rezerwy celowej budżetu państwa wskazanym jest, aby pisma z informacjami o wysokości pierwszej jak i drugiej transzy były kierowane do wojewodów odpowiednio wcześniej niż do tej pory, co umożliwiłoby dochowanie terminów określonych w Programie.

Monitorowanie i koordynowanie realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu

Minister PS monitorował realizację zadań głównie w oparciu o roczne informacje o realizacji Programu

7. Minister PS wywiązał się z obowiązków koordynatora modułu 1 i 2 Programu, określonych w ust. 1 pkt 3 w rozdziale IV.1.2. Programu. W latach objętych kontrolą prowadzenie monitoringu realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu polegało głównie na pozyskiwaniu od wojewodów rocznych informacji o realizacji Programu na terenie województwa. Informacje te były podstawą do przygotowania w Ministerstwie PS dokumentów pn.:

- *Wybrane informacje o realizacji Wieloletniego Rządowego Programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 styczeń-grudzień 2019. Zestawienie według województw. Sprawozdanie „Posiłek w szkole i w domu 2019 r.”,*
- *Sprawozdanie za 2020 rok. Zestawienie według województw. Sprawozdanie Dożywianie za I-XII 2020 r.*

W powyższych dokumentach zawarto m.in. podsumowanie liczby osób objętych Programem z wyszczególnieniem dzieci i osób dorosłych oraz kosztów realizacji Programu w danym roku w porównaniu z rokiem poprzednim. Dane zawarte w tych dokumentach były przedstawiane kierownictwu Ministerstwa PS lub w odpowiedziach na interpelacje poselskie.

Ponadto Minister PS prowadził bieżący monitoring, który polegał w szczególności na: pozyskaniu, drogą elektroniczną lub telefonicznie, od wojewodów informacji m.in. o: podziale środków przez wojewodów dla poszczególnych gmin w województwie, liczbie gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji o kwotę do 5%, w przypadku wydawania posiłków w stołówkach prowadzonych bezpośrednio przez siebie oraz liczby gmin, które otrzymały zwiększoną dotację (do 5% środków finansowych) z przeznaczeniem na dowóz posiłków w gminie. W ramach monitoringu Ministerstwo odpowiadało na pisma jednostek samorządu terytorialnego, instytucji pomocy społecznej oraz urzędów wojewódzkich udzielając wyjaśnień odnośnie realizacji Programu.

W Ministerstwie PS nie ustanowiono oddzielnych pisemnych procedur weryfikacji rocznej informacji o realizacji Programu przekazywanej przez wojewodów

8. W Ministerstwie PS nie ustanowiono odrębnych pisemnych procedur weryfikacji terminowości, prawidłowości i rzetelności danych zawartych w rocznej informacji o realizacji Programu (sprawozdań), którą wojewodowie winni przekazać w terminie do 10 lutego następnego roku, stosownie do wymogu określonego w rozdziale VII.1. ust. 3 Programu. Powyższe wyjaśniono tym, że w Ministerstwie PS został opracowany pakiet 77 reguł sprawdzających poprawność sprawozdania z realizacji Programu. Każde sprawozdanie przed przekazaniem zostaje poddane automatycznej analizie, a reguły te zostały skonstruowane w taki sposób, aby wyłapać błędy i niekonsekwencje w ich wypełnianiu. Wskazano również, że w przypadku ewentualnego błędu jednostka otrzymuje z systemu powiadomienie i jest zobowiązana do jego korekty bądź przekazania dodatkowych wyjaśnień. System nie pozwala na przekazanie niekompletnego sprawozdania. Podano także, że informacje o terminach wypełniania sprawozdań resortowych, w tym również z programu „Posiłek w szkole i w domu” zamieszczono na stronie internetowej Ministerstwa w portalu informacyjno-usługowym Emp@tia⁶⁰, w zakładce statystyka.

Minister PS, za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej, terminowo otrzymywał od wojewodów roczne informacje o realizacji Programu na terenie województwa za rok 2019 i 2020, z wyjątkiem dwóch przypadków. Wojewoda Podlaski oraz Wojewoda Śląski roczną informację za 2019 r. złożyli po terminie, o którym mowa w rozdziale VII.1 ust. 3 Programu, a opóźnienie wynosiło odpowiednio dwa i siedem dni. Wszystkie 32 roczne informacje otrzymane od poszczególnych wojewodów zawierały wymagane dane, o których mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-14 Programu, w szczególności m.in: rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą w podziale na grupy osób korzystających z tej pomocy; koszt realizacji pomocy z podziałem na środki własne i z dotacji budżetu państwa; liczbę posiłków i ich koszt, średni koszt jednego posiłku, liczbę zasiłków celowych i wielkość środków wydatkowanych na te zasiłki. W przypadku ośmiu informacji za lata 2019–2020 (na 32 złożone) zostały sporządzone korekty danych (po cztery w danym roku)⁶¹. W każdym przypadku korekty zostały dokonane z inicjatywy urzędów wojewódzkich i dotyczyły m.in. zmiany rzeczywistej liczby osób objętych Programem, wysokości środków własnych i dotacji oraz kosztu posiłku.

⁶⁰ Link do informacji o terminach przekazywania sprawozdań w Centralnej Aplikacji Statystycznej: <https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/terminy-przekazywania-sprawozdan-w-centralnej-aplikacji-statystycznej>.

⁶¹ W 2020 r. korekt dokonały województwa: kujawsko-pomorskie (26.02.2020 r.), lubelskie (13.02.2020 r.), łódzkie (9.03.2020 r.) i opolskie (26.02.2020 r.), natomiast w 2021 r. województwa: lubelskie (18.02.2021 r.), mazowieckie (8.03.2021 r.), opolskie (11.02.2021 r.) i wielkopolskie (11.03.2021 r.).

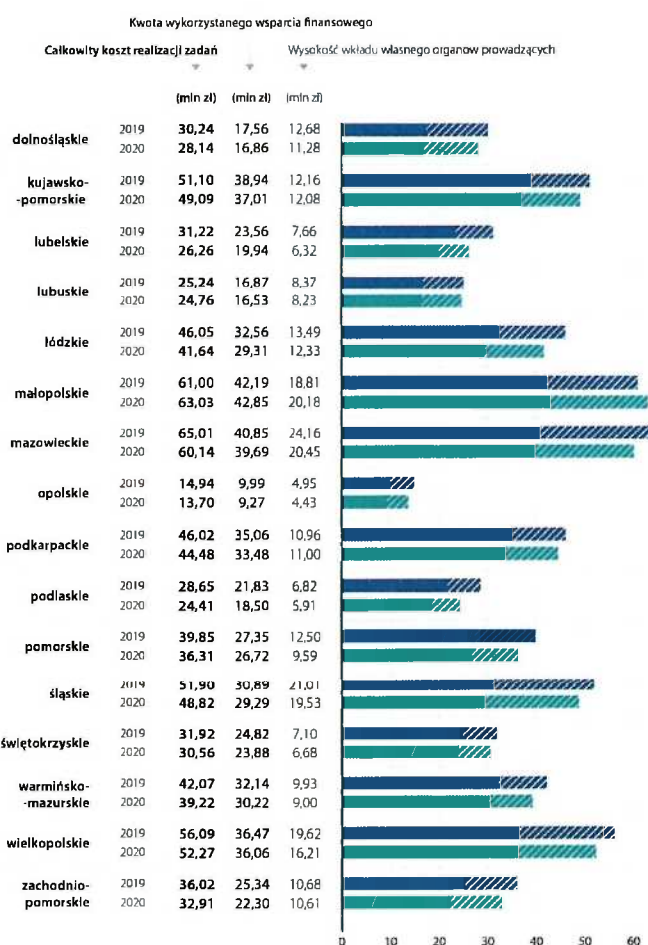
Minister PS zapewnił środki z dotacji celowej na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

9. Poniesione w latach 2019-2020 wydatki z budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 zostały zrealizowane w wysokości 888 334,7 tys. zł, co stanowiło 87,1% kwoty planowanej w ustawach budżetowych (1 020 000,0 tys. zł), z tego:

- w 2019 r. – 456 426,5 tys. zł, co stanowiło 89,5% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019,
- w 2020 r. – 431 908,1 tys. zł, co stanowiło 84,7% wielkości planowanej w ustawie budżetowej na rok 2020.

Zadania w ramach modułów 1 i 2 Programu finansowano także ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego. Gminy wydatkowały ze środków własnych kwotę 384 734,9 tys. zł, z czego 144 897,7 tys. zł na obszarach wiejskich. W latach 2019-2020 na realizację Programu wydatkowano zarówno ze środków własnych, jak i z dotacji, łączną kwotę 1 273 069,6 tys. zł, z czego 509 882,2 tys. zł wydatkowano na obszarach wiejskich.

Infografika nr 7. Koszty realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020 w poszczególnych województwach.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Środki pochodzące zarówno z budżetu państwa jak i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały przeznaczone na pomoc osobom spełniającym warunki jej otrzymania w ramach Programu.

Formy pomocy udzielanej w ramach modułów 1 i 2 Programu

10. W myśl postanowień zawartych w rozdziale II. Programu, w ramach modułów 1 i 2 Programu może być udzielana pomoc w trzech formach: posiłek, świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności (dalej: zasiłek celowy) oraz świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. Z tych form

pomocy mogły korzystać dzieci i młodzież oraz osoby dorosłe spełniające kryteria dochodowe, o których mowa odpowiednio w rozdziałach III.1. oraz III.2. Programu.

W 2019 r. z Programu skorzystało 1 044 649 osób, z tego 512 121 stanowiły dzieci i młodzież (49,0% wszystkich osób korzystających z Programu) oraz 532 528 stanowiły osoby dorosłe (51,0% wszystkich osób). Z obszarów wiejskich pochodziło 513 706 osób, tj. 49,2% wszystkich osób korzystających z Programu.

W 2020 r. z Programu skorzystały 1 014 232 osoby, z tego 457 307 stanowiły dzieci i młodzież (45,1% wszystkich osób korzystających z Programu) oraz 556 925 stanowiły osoby dorosłe (54,9% wszystkich osób). Z obszarów wiejskich pochodziło 505 424 osób, tj. 49,8% wszystkich osób korzystających z Programu. W porównaniu do 2019 r. liczba osób objęta Programem spadła o 2,9% (o 30 417 osób), natomiast liczba dzieci i młodzieży objęta Programem spadła o 10,7% (o 54 814 osób w tej grupie). Jako główne powody zmniejszenia się liczby osób korzystających z Programu wskazywano funkcjonowanie programu *Rodzina 500+* oraz wzrost zamożności mieszkańców.

Zasiłek celowy był formą pomocy w ramach Programu, z której skorzystała największa liczba osób, zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r. W 2019 r. udzielono go dla 721 831 osób, a w 2020 r. dla 820 069 osób, tj. odpowiednio 69,1% i 80,8% osobom korzystającym z Programu w danym roku. Z obszarów wiejskich w 2019 r. pochodziło 320 312 osób korzystających z tej formy pomocy, a w 2020 r. – 395 367 osób, tj. odpowiednio 30,7% oraz 39,0% osób korzystających z Programu w danym roku. W 2020 r. liczba osób korzystających z zasiłku celowego wzrosła o 13,6% (o 98 238 osób) w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost liczby osób korzystających z zasiłku celowego wynikał przede wszystkim z mniejszej liczby dzieci i młodzieży, którzy dotychczas korzystali z posiłku. Zmniejszenie liczby osób korzystających z posiłku spowodowane było zamykaniem stołówek szkolnych (lub pomieszczeń do przygotowywania lub wydawania posiłków) w związku z sytuacją związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Łączny koszt świadczeń w formie zasiłku celowego wyniósł 786 908,4 tys. zł, z tego 361 644,6 tys. zł w 2019 r. oraz 425 263,8 tys. zł w 2020 r. Koszty te wzrosły rok do roku o 17,6%. Natomiast koszty zasiłków celowych na obszarach wiejskich w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 126 838,8 tys. zł oraz 163 811,7 tys. zł. W łącznych kosztach tych świadczeń udział dotacji celowych z budżetu wyniósł 72,9% (574 000,1 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 27,1% (212 908,3 tys. zł).

Posiłek⁶² był kolejną formą pomocy w ramach modułów 1 i 2, z którego w 2019 r. skorzystało 442 390 osób, a w 2020 r. było to 350 356 osób, tj. odpowiednio 42,3% i 34,5% osób korzystających z Programu w danym roku. W powyższych latach mieszkańcy obszarów wiejskich skorzystali z posiłku w liczbie 245 388 osób oraz 193 606 osób, tj. odpowiednio 23,5% i 19,1% osób korzystających z Programu w danym roku. Podstawową formą pomocy udzielanej w ramach posiłku jest pomoc udzielana w postaci pełnego obiadu i jednego dania gorącego. Te formy pomocy są również dominujące wśród dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich. W ramach tej pomocy w 2019 r. zostało wydanych 53 097 786 posiłków (w tym 29 295 187 posiłków na obszarach wiejskich), natomiast w 2020 r. wydano 26 818 615 posiłków (w tym 12 298 402 posiłki na obszarach wiejskich). Przy tej liczbie wydanych posiłków średni koszt jednego posiłku w 2019 r. wyniósł 5,27 zł (na obszarach wiejskich 4,59 zł), natomiast ten średni koszt nieznacznie wzrósł w 2020 r. i wyniósł 6,52 zł (na obszarach wiejskich 5,38 zł).

⁶² Łącznie z pomocą w formie posiłku udzielaną bez konieczności przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Łączny koszt wydanych posiłków wyniósł 454 596,1 tys. zł, z tego 279 801,7 tys. zł w 2019 r. oraz 174 794,4 tys. zł w 2020 r. Spadek kosztów posiłków w 2020 r. o 37,5% wynikał ze znacznego spadku liczby wydanych posiłków o 49,5% w porównaniu do roku 2019. Było to spowodowane głównie zamykaniem punktów żywieniowych w placówkach oświatowych w związku z sytuacją związaną z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Koszty posiłków na obszarach wiejskich w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 134 364,2 tys. zł oraz 66 138,4 tys. zł. W łącznych kosztach tej pomocy w latach 2019-2020 udział dotacji celowych z budżetu wyniósł 66,2% (300 928,4 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 33,8% (153 667,7 tys. zł).

Infografika nr 8. Liczba i koszt posiłków przygotowanych i wydanych w ramach modułów 1 i 2 Programu w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych było najrzadziej wybieraną formą pomocy w ramach Programu. W 2019 r. z pomocy tej skorzystało łącznie 39 531 osób (w tym na obszarach wiejskich 20 727 osób), natomiast w 2020 r. nastąpił nieznaczny wzrost korzystających i wyniósł 45 236 osób (w tym na obszarach wiejskich 24 435 osób). W poszczególnych latach osoby korzystające ze świadczeń rzeczowych stanowiły odpowiednio 3,8% i 4,5% osób korzystających z Programu w danym roku.

Łączny koszt świadczeń rzeczowych wyniósł 15 853,1 tys. zł, z tego 6 933,1 tys. zł w 2019 r. oraz 8 920,0 tys. zł w 2020 r. Koszty świadczenia rzeczowego na obszarach wiejskich w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 4 175,6 tys. zł oraz 5 446,9 tys. zł.

Niewielka liczba gmin skorzystała ze zwiększenia dotacji na dowóz posiłków oraz realizującej posiłek w stołówkach przez siebie prowadzonych

11. Zgodnie wymogami określonymi w rozdziale V.1. ust. 4 oraz rozdziale VI.1. ust. 4 Programu, gminy mogły uzyskać zwiększenie dotacji celowej z budżetu państwa do 5% środków finansowych z przeznaczeniem na dowóz posiłków w gminie oraz do 5% środków z dotacji jeżeli gmina realizuje posiłek w stołówkach przez siebie prowadzonych bezpośrednio.

Z 2473 gmin realizujących Program w latach 2019-2020 tylko niewielka część gmin skorzystała ze zwiększenia środków z dotacji na dowóz posiłków lub na realizację posiłków w stołówkach przez siebie prowadzonych.

Zwiększenie dotacji do 5% środków na dowóz posiłków otrzymało:

- w 2019 r. łącznie 78 gmin, tj. 3,1% gmin realizujących Program. Najwięcej gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji na dowóz było z województwa: dolnośląskiego (19 gmin), podlaskiego (15 gmin) oraz wielkopolskiego (11 gmin). W sześciu województwach (łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, warmińsko-mazurskie) żadna z gmin nie wystąpiła do wojewody z pisemnym wnioskiem o zwiększenia środków finansowych na dowóz posiłków;

- w 2020 r. łącznie 54 gminy, tj. 2,2% gmin realizujących Program. Podobnie jak w roku 2019 największą liczbę gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji na dowóz było z województwa: dolnośląskiego (14 gmin) i podlaskiego (15 gmin). W pięciu województwach (łódzkie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, zachodniopomorskie) żadna z gmin nie wystąpiła do wojewody z pisemnym wnioskiem o zwiększenia środków finansowych na dowóz posiłków.

Zwiększenie dotacji do 5% środków na realizację posiłków w stołówkach prowadzonych przez gminy otrzymało:

- w 2019 r. łącznie 565 gmin realizujących Program. Najwięcej gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji celowej na realizację posiłków w stołówkach było w województwach: śląskim (165 gmin), dolnośląskim i wielkopolskim (po 115 gmin). W czterech województwach (opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie) żadna z gmin nie wystąpiła do wojewody o zwiększenie dotacji do stołówek;
- w 2020 r. łącznie 424 gmin realizujących Program. Najwięcej gmin, które otrzymały zwiększenie dotacji celowej na realizację posiłków w stołówkach było w województwach: dolnośląskim (112 gmin) i wielkopolskim (92 gminy). Nastąpił wzrost do pięciu województw (opolskie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie), w których żadna z gmin nie wystąpiła do wojewody o zwiększenie dotacji do stołówek. Kwota zwiększenia dotacji w przypadku realizacji przez gminę posiłku w stołówkach przez siebie prowadzonych bezpośrednio wyniosła łącznie 2 981,6 tys. zł.

Baza żywieniowa w gminach korzystających z Programu

12. Zadania w ramach Programu związane z posiłkami były realizowane w 2019 r. w 20 441 punktach żywieniowych, w tym 10 003 na obszarach wiejskich. Natomiast w 2020 r. zadania realizowano w 19 311 punktach, w tym 9636 na obszarach wiejskich. Pomoc w formie posiłków w 2019 r. była udzielana w 11 750 stołówkach (w tym w 4409 na obszarach wiejskich) oraz w 8691 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków (w tym w 5594 na obszarach wiejskich). W 2020 r. pomoc ta była udzielana w 10 877 stołówkach (w tym 4284 na obszarach wiejskich) oraz w 8434 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków (w tym w 5352 na obszarach wiejskich). W 2020 r. nastąpił nieznaczny spadek (o 5,5%) miejsc, w których udzielano tej pomocy.

Pomoc w formie posiłku w 2019 r. realizowana była w 22 533 placówkach oświatowych, w tym 13 461 stanowiły szkoły (w tym 7741 szkoły z obszarów wiejskich), 7011 przedszkola (w tym 2529 przedszkola z obszarów wiejskich) oraz 447 żłobki (w tym 66 żłobków z obszarów wiejskich). W 2020 r. nieznacznie spadła liczba placówek oświatowych, w których realizowano tą pomoc i wyniosła 21 350 placówek (spadek o 5,2% do 2019 r.). Najliczniejszą grupę stanowiły szkoły w liczbie 12 603 (w tym 7307 na obszarach wiejskich), 6791 to przedszkola (w tym 2491 na obszarach wiejskich) oraz żłobki w liczbie 426 (w tym 80 na obszarach wiejskich).

Część osób nie została objęta pomocą w ramach modułów 1 i 2 Programu

W latach 2019-2020 część osób nie została objęta pomocą w ramach Programu, pomimo że spełniała warunki określone w ustawie o pomocy społecznej do jej otrzymania. W 2019 r. poza taką pomocą pozostawało 2228 osób, w tym 914 osób na obszarach wiejskich. Natomiast w 2020 r. poza pomocą pozostawało 1629 osób (spadek o 26,9%), w tym 649 osób na obszarach wiejskich. Najliczniejszą grupę, wśród ogółu osób nieobjętych pomocą, stanowiły osoby wykazujące *niechęć do korzystania z tej formy pomocy*. W 2019 r. było to 1755 osób, a w 2020 r. - 1218 osób. Przyczyny nieobjęcia pomocą tych osób nie leżały po stronie organów publicznych o czym świadczą ustalenia kontroli w jednostkach objętych kontrolą (opis w pkt 8 i 10 w podrozdziale 5.1.2. oraz w pkt 9 i 10 w podrozdziale 5.1.3. Informacji).

W Ministerstwie PS nie osiągnięto zaplanowanych wartości docelowych mierników

13. Zgodnie z wymogami określonymi w rozdziale II. Programu, miernikami stopnia realizacji Programu w zakresie modułów 1 i 2 są: liczba osób objętych pomocą (tj. ok. 1 250 000 osób) oraz liczba gmin objętych Programem (tj. 2478). Zaplanowana w ustawach budżetowych dotyczących lat 2019-2020 wartość docelowa miernika pn. *Liczba osób objętych programem* została określona na poziomie 1 200 000 osób. Natomiast ustawą budżetową na rok 2021 r. wartość tego miernika została zmniejszona do poziomu 1 000 000 osób w latach 2021-2023. W Ministerstwie PS wyjaśniono, że do zmniejszenia w kolejnych latach wartości docelowej miernika przyczyniły się inne programy pomocowe (*Rodzina 500+*, *Dobry Start*), które spowodowały, że rodziny uznały za możliwe zakupienie posiłków lub opłacenie obiadów w szkole w ramach posiadanych środków finansowych i odstąpienie od konieczności korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w ramach Programu.

W latach 2019-2020 Program w zakresie modułów 1 i 2 realizowany był przez 2473 gminy, co stanowiło 99,8% wartości miernika określonego w Programie. W ramach powyższej liczby gmin w 2019 r. z Programu skorzystało łącznie 1 044 649 osób, co oznacza, że zaplanowana w ustawie budżetowej wartość docelowa miernika w wysokości 1 200 000 osób została zrealizowana w wysokości 87,1% wartości planowanej. Natomiast w 2020 r. z Programu skorzystało łącznie 1 014 232 osoby, co oznacza, że miernik ten został zrealizowany w wysokości 84,5% wartości planowanej.

W Ministerstwie wyjaśniono, że Program ma na celu wsparcie wszystkich gmin w Polsce w realizacji ich zadania własnego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie gminy są zobowiązane do przystąpienia do tego Programu. W przypadku, gdy w danym roku budżetowym jakaś gmina nie przystąpi do Programu, to wpłynie to na wartość wykonania miernika, ale nie może stanowić podstawy do wyłączenia tej gminy z możliwości przystąpienia do realizacji Programu w latach kolejnych. Należy podkreślić, że Program nie zakłada dostosowania rocznego planu kwot do wartości miernika, a planowane kwoty roczne mogą ulec zmianie wyłącznie w drodze uchwały Rady Ministrów.

5.1.2. DZIAŁANIA WOJEWODÓW

Zapewnienie warunków realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu

Wszyscy wojewodowie zapewnili warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

1. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu. Przypisane wojewodom zadania związane z Programem m.in. w zakresie podziału środków budżetu państwa dla poszczególnych gmin w województwie i ich uruchomienie z części budżetu państwa, której są dysponentem⁶³, a także monitorowanie tych zadań na terenie województwa, zostały ujęte (choć nie zawsze wprost) w regulaminie organizacyjnym urzędu lub regulaminach organizacyjnych właściwych komórek organizacyjnych urzędu.

Zadania związane z modułami 1 i 2 wykonywało od jednego (w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim) do 12 pracowników urzędu wojewódzkiego (w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim). W zakresach obowiązków tych pracowników ujęto zadania odnoszące się bezpośrednio do Programu, z wyjątkiem siedmiu pracowników Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, których zadania opisano w sposób ogólny, np. *sporządzanie obowiązującej sprawozdawczości z zakresu udzielanych świadczeń z pomocy społecznej z zastosowaniem systemu informatycznego CAS*.

Wszyscy wojewodowie dokonali prawidłowego podziału środków dla poszczególnych gmin

2. Do zadań wojewody należy dokonywanie podziału środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację modułów 1 i 2 Programu na poszczególne gminy (rozdział IV.1.2. ust. 2 pkt 1 Programu). Skontrolowani wojewodowie, przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych

⁶³ Zadanie przypisane wojewodom w rozdziale IV.1.2. ust. 2 pkt 1 Programu.

gmin z terenu województwa środków budżetu państwa na lata 2019-2021, uwzględniali wszystkie kryteria, o których mowa w rozdziale VI.1. ust. 3 pkt 1-5 Programu, tj.: liczbę dzieci i młodzieży wymagających pomocy; liczbę osób dorosłych wymagających pomocy, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych; średni koszt posiłku; przewidywany koszt dowozu posiłków do domów osób starszych, niepełnosprawnych; sytuację finansową gminy (średni poziom dochodów na mieszkańca w gminie), z wyjątkiem jednego przypadku. Tylko Wojewoda Świętokrzyski w 2019 r. przy opracowywaniu propozycji podziału środków uwzględnił: przewidywaną liczbę osób wymagających dożywiania (bez podziału na dzieci i młodzież oraz dorosłych, w tym starszych, niepełnosprawnych), przewidywane koszty dowozu posiłków (bez określenia, że chodzi o dowóz posiłków do domów osób starszych, niepełnosprawnych) oraz inne koszty (dla których należało dołączyć dokładną informację o tym, co się na nie składa). Ponadto, nie uwzględniono średniego kosztu posiłku oraz sytuacji finansowej gminy. Wojewoda w złożonych wyjaśnieniach podał, że wzór wniosku *był skonstruowany w taki sposób, żeby maksymalnie uprościć jednostkom proces wnioskowania o dotację. W rezultacie okazało się, że podczas sprawdzania wniosków konieczna była weryfikacja szacowanych kosztów Programu z informacjami dotyczącymi realizacji przez daną gminę obowiązującego do końca 2018 roku Programu „Pomoc państwa w dożywianiu”.*

Tylko Wojewoda Podlaski i Wojewoda Warmińsko-Mazurski przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych gmin środków z budżetu państwa na dany rok budżetowy, skorzystali z możliwości przypisania poszczególnym kryteriom określonych wag procentowych. I tak dla kryterium:

- liczba dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych, w tym osób starszych i niepełnosprawnych wymagających pomocy – Wojewoda Podlaski przypisał wagę 80%, natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski przypisał wagi: 50% dla dzieci i młodzieży oraz 20% dla osób dorosłych (zwłaszcza osób starszych i chorych);
- średni koszt posiłku – Wojewoda Podlaskiego przypisał wagę 10%, natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski wagi po 10% odpowiednio dla dzieci i młodzieży oraz dla osób dorosłych (w tym osób starszych i niepełnosprawnych);
- przewidywany koszt dowozu posiłków – Wojewoda Podlaski przypisał wagę 5%,
- sytuacja finansowa gminy – Wojewoda Podlaski przypisał wagę 5%, natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski - 10%.

Wojewodowie, w każdym roku objętym kontrolą, informowali pisemnie gminy z terenu województwa o przyjętych zasadach podziału środków dotacji celowej (których są dysponentami) na zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu. Ponadto wojewodowie, z zachowaniem terminu określonego w pkt 2 Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2, przekazywali informacje o przyznanych kwotach dla poszczególnych gmin.

W latach 2019-2021 we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich, stosownie do wymogu określonego w ust. 6 rozdziału V.1. Programu, wysokość kwot dotacji wojewodowie ustalali z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). Przyznawanie dotacji przez wojewodę, stosownie do wymogu określonego w rozdziale V.1. ust. 5 Programu, odbywało na wniosek kierowników OPS działających z upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), składany za pomocą CAS.

Wojewodowie występowali do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie środków z budżetu państwa

3. Stosownie do wymogu określonego w pkt 2.1. Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2 uruchamianie środków z rezerwy celowej budżetu państwa następuje, na podstawie wniosków wojewodów, w dwóch transzach (pierwsza do 1 czerwca, a druga w drugiej dekadzie sierpnia danego roku budżetowego).

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca⁶⁴) skontrolowani wojewodowie, za pośrednictwem Ministra PS, skierowali do Ministra Finansów łącznie 17 wniosków o wydanie decyzji budżetowych w sprawie zwiększenia dotacji z rezerwy celowej na realizację modułu 1 i 2 Programu, z tego 12 wniosków w ramach pierwszej transzy⁶⁵ oraz pięć wniosków w ramach drugiej transzy⁶⁶. Wszystkie wnioski były składane przez wojewodów za pomocą CAS, po otrzymaniu od Ministra PS informacji o planowanej wielkości środków finansowych dla województwa⁶⁷. W ramach pierwszej transzy wnioski zostały złożone przez wszystkich skontrolowanych wojewodów w okresach: od 24 do 30 maja 2019 r., od 29 maja do 2 czerwca 2020 r. oraz od 19 do 26 maja 2021 r. W przypadku drugiej transzy trzech wojewodów nie składało wniosków i dotyczyło to Wojewody Świętokrzyskiego (w 2019 r.) oraz Wojewody Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego (w 2020 r.). W pozostałych przypadkach wnioski w ramach drugiej transzy były składane w okresach: od 8 do 13 sierpnia 2019 r. oraz od 21 do 28 sierpnia 2020 r.

Najdłuższe terminy składania wniosków do Ministra Finansów w latach 2019-2020 (liczone od daty przekazania przez Ministra PS informacji o sposobie podziału środków w ramach poszczególnych transz) wystąpiły w Mazowieckim UW (wynosiły one osiem dni). W 2021 r. wniosek do Ministra Finansów o uruchomienie pierwszej transzy środków najpóźniej złożył Wojewoda Podlaski (osiem dni od dnia przekazania informacji przez Ministra PS)⁶⁸.

Decyzje w sprawie zmian w budżecie wojewody były podejmowane przez poszczególnych wojewodów od dwóch do 14 dni od wydania decyzji przez Ministra Finansów.

Łączna kwota zwiększeń planu budżetu wojewodów środkami z rezerwy celowej w latach 2019-2021 (do końca sierpnia) wyniosła 104 644,9 tys. zł, z tego: 39 387,7 tys. zł w 2019 r., 35 775,9 tys. zł w 2020 r. oraz 29 481,3 tys. zł w 2021 r.

Wojewodowie zawarli ze wszystkimi gminami umowy o wsparcie finansowe w ramach modułów 1 i 2 Programu

4. W latach 2019-2021 wojewodowie objęci kontrolą NIK zawarli z gminami łącznie 1950 umów dotacji (po 650 umów w każdym roku) z przeznaczeniem na wsparcie zadań realizowanych w ramach modułu 1 i 2 Programu. Badanie kontrolne próby 120 umów⁶⁹ (tj. 6,2% łącznej liczby umów) wykazało, że:

- wszystkie umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 150 ust. 2 pkt 1-6 ufp, tj. m.in.: szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki dotacja została przyznana, termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji, termin wykorzystania i rozliczenia udzielonej dotacji oraz tryb kontroli wykonania zadania;
- przy ustalaniu wysokości dotacji z budżetu państwa zapewniono wymagany udział środków własnych gminy oraz brano pod uwagę kryteria określone w rozdziale V.1. ust. 6 Programu;
- terminowo uruchamiano środki dotacji na podstawie zapotrzebowań składanych przez gminy (tj. zgodnie z postanowieniami badanych umów dotacji) w okresach miesięcznych, poza 10 przypadkami;

⁶⁴ W założeniach kontrolnych przyjęto, że dane za 2021 r. będą zbierane na 30 czerwca, ze względu na różny okres kończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach.

⁶⁵ W ramach pierwszej transzy wnioski były uwzględniane w badaniach kontrolnych z 2021 r.

⁶⁶ W ramach drugiej transzy wnioski w 2021 r. nie były uwzględniane w badaniach kontrolnych z uwagi na ograniczenia czasowe w kontroli.

⁶⁷ Pisma o wysokości środków pierwszej transzy Minister PS przekazał wojewodom: 22 maja w 2019 r., 25 maja w 2020 r. i 18 maja w 2021 r., a o wysokości środków drugiej transzy – 8 sierpnia w 2019 r. oraz 20 sierpnia w 2020 r.

⁶⁸ Dane Ministerstwa PS.

⁶⁹ Po 40 umów w każdym roku objętym kontrolą z uwzględnieniem gmin, które były kontrolowane w niniejszej kontroli.

Opis nieprawidłowości

Wojewoda Mazowiecki w przypadku 10 umów dotacji⁷⁰ nie zapewnił możliwości terminowego uruchomienia środków dotacji. Umowy podpisane jednostronnie przez Wojewodę, na podstawie których miały być przekazywane dotacje, przesłano gminom (do podpisu) dopiero 1 kwietnia 2021 r. mimo, że zgodnie z pkt 2 Harmonogramu realizacji modułu 1 i 2 uruchomienie środków z części budżetu państwa, której dysponentem jest Wojewoda, powinno nastąpić do końca marca. Należy zaznaczyć, że decyzja w sprawie zatwierdzenia ostatecznych kwot dochodów i wydatków dla jednostek była podjęta przez Wojewodę 3 lutego 2021 r. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej MUW wyjaśniła, że system procedowania umów uwzględniający zatwierdzenie poszczególnych wzorów umów oraz umów właściwych zarówno wersji elektronicznej jak i papierowej jest pracochłonny. Podała również, że w przypadku województwa mazowieckiego terminowe podpisanie umów jak i przekazanie środków w terminie do końca marca jest znacznie utrudnione ze względu na skalę jednostek uczestniczących w Programie. Wskazała również, że od czerwca b.r. odstąpiono od parafowania pisemnych wersji umów oraz dokładane są wszelkie starania, aby zapewnić terminowe przekazywanie dotacji dla gmin realizujących Program.

- we wszystkich przypadkach gminy terminowo, stosownie do wymogów określonych w umowach, przedkładały właściwemu wojewodzie rozliczenia dotacji za lata 2019-2020⁷¹. Wojewodowie terminowo zatwierdzali rozliczenia dotacji, stosownie do wymogu określonego w art. 152 ust. 2 ufp oraz w postanowieniach zawartych umów dotacji, poza jednym przypadkiem. Rozliczenia te zatwierdzano w CAS;

Opis nieprawidłowości

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim** jedno rozliczenie dotacji za 2020 r., przedłożone przez Gminę Sterdyń, zostało zatwierdzone cztery dni po terminie wynikającym z art. 152 ust. 2 ufp oraz § 2 ust. 11 umowy dotacji, które stanowią, że powinno ono nastąpić w terminie 30 dni od dnia przedstawienia rozliczenia. Ustalono, że informacja o rozliczeniu dotacji została przekazana w systemie CAS 5 stycznia 2021 r., a zatwierdzenie jej rozliczenia nastąpiło 8 lutego 2021 r. W Urzędzie wyjaśniono, że *sprawozdanie roczne przekazuje 314 gmin województwa mazowieckiego, weryfikacja i zatwierdzanie poszczególnych sprawozdań, w tym gminy Sterdyń odbywało się stopniowo wraz z napływem sprawozdań z poszczególnych gmin. Jednocześnie zadeklarowano podjęcie działań w kierunku usprawnienia procesu zatwierdzenia ww. sprawozdań.*

- 21 gmin w latach 2019-2020 nie wykorzystało dotacji w łącznej kwocie 348,7 tys. zł, z tego 85,7 tys. zł w 2019 r. (dziewięć gmin) oraz 263,0 tys. zł w 2020 r. (12 gmin). Jako przyczyny niepełnego wykorzystania dotacji wskazywano m.in. na mniejszą, niż początkowo przewidywano, liczbę osób chętnych do skorzystania z pomocy w ramach Programu oraz znaczny spadek liczby dzieci uczęszczających do szkół, w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju. We wszystkich przypadkach, stosownie do wymogów określonych w umowach, terminowo zwracano niewykorzystaną dotację. Wśród badanych umów nie stwierdzono przypadków konieczności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości;
- w każdej umowie zawarto, wynikający z postanowień rozdziału VII.1. ust. 1 Programu, obowiązek przekazywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wojewody rocznej informacji o realizacji Programu;
- we wszystkich umowach uregulowane zostały kwestie związane z kontrolą w trakcie jak i po zakończeniu realizacji zadania, odnoszące się zarówno do oceny prawidłowości jego wykonywania, jak i wydatkowania przekazanych gminie środków finansowych z budżetu państwa. Kontrole te mogły być realizowane zarówno w siedzibie gminy, jak i w miejscu realizacji zadania na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r.

⁷⁰ Umowy zawarte w 2021 r. z gminami: Radom, Grójec, Zabrodzie, Maciejowice, Leszno, Gołymin Ośrodek, Bielany, Legionowo, Ostrołęka, Płock.

⁷¹ Zgodnie z postanowieniami zawartych umów rozliczenia dotacji otrzymanych w 2021 r. gminy będą przedkładały właściwemu wojewodzie w 2022 r.

o kontroli w administracji rządowej⁷². Osoby upoważnione przez wojewodów przeprowadziły łącznie 14 kontroli w gminach (w tym osiem kontroli w 2019 r.). W przypadku 10 gmin stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in.: na braku wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków, a także dokumentów, na podstawie których ustalono dochód rodziny z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku; na błędnie wyliczonym dochodzie rodziny na osobę, a także opłacaniu rachunków (faktur) za dożywianie przed zrealizowaniem usługi.

W latach 2019-2021 zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu realizowane były w 650 gminach

5. W latach 2019-2021 zadania w ramach modułu 1 i 2 Programu realizowane były w 650 gminach z województw objętych kontrolą, z tego w 314 gminach w województwie mazowieckim, w 118 gminach w województwie podlaskim, 116 gminach w województwie warmińsko-mazurskim i 102 gminach w województwie świętokrzyskim. Łączny koszt realizacji Programu w latach 2019-2020⁷³ (w powyższych województwach) wyniósł 321 112,5 tys. zł, w tym 133 690,7 tys. zł na obszarach wiejskich. Największy udział w łącznych kosztach stanowiły dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości 72,1% (231 381,9 tys. zł), natomiast 27,9% (89 730,6 tys. zł) to środki własne gmin. Koszty Programu w ramach modułu 1 i 2 w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w 2019 r. – wyniosły ogółem 167 072,7 tys. zł, w tym 71 985,7 tys. zł na obszarach wiejskich. Dotacje celowe z budżetu państwa wyniosły 119 259,8 tys. zł (71,4% kosztów ogółem), a środki własne gmin to 47 812,9 tys. zł (28,6% tych kosztów). Udział środków z budżetu państwa przy finansowaniu zadań na obszarach wiejskich wyniósł 74,2% (53 406,4 tys. zł);
- w 2020 r. – wyniosły ogółem 154 039,7 tys. zł, w tym 61 704,9 tys. zł na obszarach wiejskich. Dotacje celowe z budżetu państwa wyniosły 112 122,1 tys. zł (72,8%), a środki własne gmin to 41 917,6 tys. zł (27,2%). W porównaniu do 2019 r. udział dotacji celowej w finansowaniu zadań w ramach Programu nieznacznie się zwiększył (o 1,4 punktu procentowego). Natomiast udział środków z budżetu państwa przy finansowaniu zadań na obszarach wiejskich wyniósł 75% (46 281,0 tys. zł) i utrzymał się na zbliżonym poziomie jak w 2019 r.

W skontrolowanych województwach środki pochodzące zarówno z budżetu państwa jak i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały przeznaczono na pomoc osobom spełniającym warunki jej otrzymania w ramach Programu. W latach 2019-2020 gminy zwróciły na rachunki bankowe urzędów wojewódzkich niewykorzystane środki z budżetu państwa w łącznej kwocie 6 430,5 tys. zł, z tego 2 432,0 tys. zł w 2019 r. (238 gmin) oraz 3 998,5 tys. zł w 2020 r. (278 gmin).

Monitorowanie i koordynowanie realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

Wszyscy skontrolowani wojewodowie na bieżąco monitorowali realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

6. Zgodnie z rozdziałem IV. 1.2. ust. 2 pkt 2 Programu, zadaniem wojewody, jako koordynatora Programu na szczeblu wojewódzkim, było monitorowanie realizacji zadań określonych Programem w ramach modułów 1 i 2 na terenie województwa i przekazywania informacji w tej sprawie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. W skontrolowanych urzędach wojewódzkich sposób monitorowania realizacji tych zadań nie został sformalizowany w formie odrębnego dokumentu. W latach 2019-2020, objęci kontrolą wojewodowie podejmowali w sposób cykliczny działania w ramach bieżącego monitoringu realizacji zadań w odniesieniu do powyższych modułów. Działania te polegały głównie na aktualizowaniu wniosków o przyznanie dotacji celowej dla danej gminy za pomocą aplikacji CAS, a także

⁷² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷³ Zgodnie z założeniami kontroli dane o kosztach Programu były pozyskiwane za lata 2019-2020.

na kierowaniu pism do gmin oraz rekomendacji Ministra PS, w których wskazywano na możliwość zmiany formy pomocy dla osób potrzebujących w sytuacji zamknięcia szkół w związku z trwającą epidemią SARS-CoV-2. Monitorowanie odbywało się także poprzez analizowanie sprawozdań z realizacji Programu składanych przez gminy z wykorzystaniem aplikacji CAS. Ponadto, w każdym roku objętym kontrolą, wojewodowie w ramach monitorowania zadań objętych modułami 1 i 2 przekazywali do Ministerstwa PS informacje⁷⁴ m.in. o kwotach środków budżetu państwa wydatkowanych na realizację Programu, o liczbie osób objętych wsparciem, o liczbie gmin uczestniczących w Programie oraz o liczbie gmin objętych zwiększeniem kwot dotacji na dowóz posiłków w gminie. W urzędach wojewódzkich wskazano, że w ramach monitoringu utrzymywany był również bieżący kontakt telefoniczny z ośrodkami pomocy społecznej, a zgłaszane wątpliwości i problemy były każdorazowo rozwiązywane. W okresie objętym kontrolą, wojewodowie podejmowali działania koordynujące, mające na celu zapewnienie efektywności, spójności i ciągłości realizacji zadań Programu w ramach modułów 1 i 2. Działania te polegały na prowadzonej, począwszy od etapu planowania środków na dany rok, a skończywszy na analizie rocznych informacji o realizacji Programu za dany rok, stałej współpracy ze wszystkimi gminami uczestniczącymi w jego realizacji.

Skontrolowani wojewodowie, w okresie objętym kontrolą, do monitorowania zadań wykorzystywali także mierniki stopnia realizacji Programu w zakresie modułów 1 i 2, o których mowa w rozdziale II Programu, tj. liczba osób objętych pomocą oraz liczba gmin objętych Programem.

Wojewodowie rzetelnie sporządzili roczne informacje o realizacji Programu

7. Zadaniem właściwego wojewody było przekazanie, w terminie do 10 lutego następnego roku, do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, rocznej informacji o realizacji Programu na terenie województwa za dany rok⁷⁵. Wszyscy skontrolowani wojewodowie rzetelnie sporządzili i terminowo (z wyjątkiem Wojewody Podlaskiego⁷⁶) przekazali do Ministerstwa PS roczne informacje o realizacji Programu na terenie województwa za lata 2019-2020. Informacje te zostały sporządzone na podstawie danych zawartych w 1300 rocznych informacjach otrzymanych od gmin z terenu województwa. Za sporządzanie i przekazywanie rocznych informacji do wojewody były odpowiedzialne samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Z danych zawartych w informacjach skierowanych do Ministerstwa PS wynika, że informacje te zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 Programu. Składane przez gminy roczne informacje były poddawane, przez pracowników urzędów wojewódzkich, weryfikacji m.in. pod kątem zgodności udziału środków własnych gminy wydatkowanych na realizację Programu z zawartą umową dotacji, wydatkowania środków na realizację Programu zgodnie z przeznaczeniem.

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto próbę 80⁷⁷ z 1300 rocznych informacji o realizacji Programu, złożonych przez gminy do wojewodów objętych kontrolą NIK. Analiza wykazała, że:

- zdecydowana większość gmin (ponad 92%) terminowo przekazała wojewodom roczne informacje. W przypadku trzech gmin⁷⁸ opóźnienia w ich przekazaniu wyniosły od jednego do dwóch dni po terminie

⁷⁴ Informacje te były przekazywane w grudniu 2019 r. według stanu na 30 listopada tego roku, natomiast w lutym 2020 r. i 2021 r. według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku.

⁷⁵ Roczne informacje nosiły nazwę *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”*.

⁷⁶ Opóźnienie w przekazaniu rocznej informacji o realizacji modułów 1 i 2 Programu za 2019 r. wyniosło dwa dni.

⁷⁷ Po 40 za 2019 r. i 2020 r. Doboru próby dokonano w sposób celowy z uwzględnieniem gmin, które były objęte niniejszą kontrolą przez NIK.

⁷⁸ Gmina Olecko przekazała 22 stycznia 2020 r., Gmina Leszno złożyła 21 stycznia 2020 r., a Gmina Wodzisław złożyła 21 stycznia 2020 r. i 2021 r.

określonym w rozdziale VII.1. ust. 1 Programu. Informacje zawierały wszystkie dane określone w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-12 Programu, w tym w szczególności dane o liczbie osób objętych pomocą w ramach Programu. Jak wskazywano w urzędach wojewódzkich w przypadku opóźnień w składaniu rocznych informacji najczęściej wykonywano telefony przypominające i ponaglające do kierowników OPS;

- większość złożonych rocznych informacji (85,0%) nie wymagała jakichkolwiek korekty danych, natomiast w przypadku 12 informacji takie korekty zostały złożone przez gminy⁷⁹. Najczęściej popełnianymi błędami było nieprawidłowe wykazywanie liczby osób objętych Programem, liczby posiłków i kosztów Programu, liczby punktów żywieniowych, liczby placówek prowadzących dożywianie, kwot dotacji celowej oraz środków własnych;
- we wszystkich przypadkach informacje, stosownie do wymogu określonego w rozdziale VII.1. ust. 4 Programu, zostały przekazane przez gminy w postaci elektronicznej z wykorzystaniem CAS.

Wojewodowie corocznie pisemnie informowali gminy o sposobie i terminach sporządzania rocznych informacji o realizacji Programu. Informacje w tym zakresie przekazywane były do samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej realizujących zadania Programu w ramach modułu 1 i 2.

Formy pomocy udzielanej w ramach modułów 1 i 2 Programu

8. W objętych kontrolą województwach, w ramach modułów 1 i 2 Programu realizowano pomoc w trzech formach: posiłek, świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności (dalej: zasiłek celowy) oraz świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. Z tych form pomocy korzystały zarówno dzieci i młodzież, jak i osoby dorosłe spełniające kryteria dochodowe, o których mowa odpowiednio w rozdziałach III.1. oraz III.2. Programu. W latach 2019-2020 z powyższych form pomocy w ramach Programu skorzystało:

- w 2019 r. łącznie 278 292⁸⁰ osoby, w tym 147 393 osoby z obszarów wiejskich. Najliczniejszą grupę stanowiły dzieci i młodzież, tj. 146 604 osób, natomiast grupa osób dorosłych liczyła 136 538. Osoby z obszarów wiejskich w powyższych grupach to odpowiednio 89 659 dzieci i młodzieży oraz 60 385 osób dorosłych;
- w 2020 r. łącznie 280 653⁸¹ osoby, w tym 148 478 osób z obszarów wiejskich. W porównaniu do 2019 r. nastąpił wzrost korzystających z pomocy w grupie osób dorosłych o 8,9% (o 12 101 osób) i wyniósł 148 639 osób. Natomiast grupa dzieci i młodzieży liczyła ogółem 137 502 osoby i zmniejszyła się o 9102 osoby (o 6,2%).

W województwach objętych kontrolą, zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r., **zasiłek celowy** był formą pomocy w ramach Programu, z której skorzystała największa liczba osób. W 2019 r. udzielono go dla 178 998 osób, a w 2020 r. dla 214 974 osób, tj. odpowiednio 64,3% i 76,6% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku. Z obszarów wiejskich w 2019 r. pochodziło 84 248 osób korzystających z tej formy pomocy, a w 2020 r. – 108 017 osób, tj. odpowiednio 30,3% oraz 38,5% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku. W 2020 r. liczba osób korzystających z zasiłku celowego wzrosła o 20,1% (o 35 976 osób) w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost liczby osób korzystających z zasiłku celowego wynikał przede wszystkim ze zmniejszenia liczby osób korzystających z posiłku, w tym szczególnie w grupie dzieci i młodzieży.

⁷⁹ Korektę za 2019 r. złożyły Gminy: Wodzisław, Miasto Kielce, Choroszcz, Dobrzyniewo Duże, Zabłudów, zaś za 2020 r. Gminy: Wodzisław, Miasto Białystok, Goniądz, Piątnica, Lidzbark, Kętrzyn, Dobre Miasto.

⁸⁰ Rzeczywista liczba osób objętych Programem. Z powodu zmian następujących w ciągu roku (np. ukończenie przedszkola i rozpoczęcie nauki w szkole podstawowej) liczba osób wymienionych w poszczególnych grupach nie będzie równa rzeczywistej liczbie osób objętych Programem, gdyż każda osoba liczona jest jeden raz.

⁸¹ Jw.

Zmniejszenie liczby osób korzystających z posiłku spowodowane było zamykaniem stołówek szkolnych (lub pomieszczeń do przygotowywania lub wydawania posiłków) w związku z epidemią COVID-19.

Łączny koszt świadczeń w formie zasiłku celowego wyniósł 182 614,0 tys. zł, z tego 82 538,4 tys. zł w 2019 r. oraz 100 075,6 tys. zł w 2020 r. Koszty te wzrosły rok do roku o 21,2%. Natomiast koszty zasiłków celowych na obszarach wiejskich w latach 2019-2020 wyniosły odpowiednio 30 164,6 tys. zł oraz 40 323,9 tys. zł. W łącznych kosztach tych świadczeń udział dotacji celowych z budżetu państwa wyniósł 74,8% (136 548,8 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 25,2% (46 065,2 tys. zł). Wzrost wydatków wynikał głównie z rezygnacji z posiłków na rzecz świadczenia pieniężnego z uwagi na panującą epidemię.

Posiłek był kolejną formą pomocy w ramach modułów 1 i 2, z którego w objętych kontrolą czterech województwach w 2019 r. skorzystały 131 723 osoby, a w 2020 r. - 101 406 osób, tj. odpowiednio 47,3% i 36,1% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku. W powyższych latach z posiłku skorzystało odpowiednio 75 944 oraz 60 572 osób z obszarów wiejskich, tj. odpowiednio 27,3% i 21,6% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku. Podstawową formą pomocy udzielanej w ramach posiłku była pomoc świadczona w postaci pełnego obiadu lub jednego dania gorącego, z której również w zdecydowanej większości korzystały dzieci i młodzież z obszarów wiejskich. W ramach tej formy pomocy w 2019 r. wydano ogółem 15 600 427 posiłków (w tym 9 076 330 posiłków na obszarach wiejskich), natomiast w 2020 r. wydano ogółem 7 626 359 posiłków (w tym 3 686 330 posiłków na obszarach wiejskich). W 2020 r. nastąpił znaczący spadek o prawie 51,1% (o 7 974 068) wydanych posiłków w porównaniu do 2019 r., przy czym na obszarach wiejskich spadek ten był wyższy i wyniósł 59,4%. Przy tej liczbie wydanych posiłków średni koszt jednego posiłku w 2019 r. wyniósł 5,11 zł (na obszarach wiejskich 4,32 zł), natomiast ten średni koszt wzrósł w 2020 r. i wyniósł 6,40 zł (na obszarach wiejskich 3,06 zł).

Łączny koszt wydanych posiłków wyniósł 128 603,1 tys. zł, z tego 79 791,5 tys. zł w 2019 r. oraz 48 811,6 tys. zł w 2020 r. Spadek kosztów posiłków w 2020 r. o 38,8% wynikał ze znacznego spadku liczby wydanych posiłków o 51,1% w porównaniu do roku 2019. Koszty posiłków na obszarach wiejskich w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 39 211,6 tys. zł oraz 11 282,7 tys. zł. W łącznych kosztach wydanych posiłków w latach 2019-2020 udział dotacji celowych z budżetu wyniósł 70,2% (90 244,3 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 29,8% (38 358,8 tys. zł). W kontrolowanych urzędach wojewódzkich wskazywano, że spadek liczby wydawanych posiłków, a tym samym także kosztów z nimi związanych wynikał głównie z sytuacji epidemicznej związanej z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Zamykanie placówek oświatowych oraz wprowadzenie nauki zdalnej istotnie ograniczyło realizację pomocy w formie posiłków w szkole. Jednocześnie poza stołówkami prowadzącymi dożywianie dla dzieci podczas pobytu w placówce oświatowej (szkole, przedszkolu) na terenie gmin (w szczególności gmin wiejskich) funkcjonują nieliczne stołówki, w których pomoc w formie posiłku mogła być realizowana. Podawano również, że do jednostek samorządu terytorialnego kierowano pisma oraz rekomendacje Ministerstwa PS wskazujące, iż w sytuacji zamknięcia placówek edukacyjnych oraz stołówek szkolnych, w których dziecko/uczeń spożywało posiłki, kierownik ośrodka pomocy społecznej ma możliwość przyznania na ten okres pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności bądź świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Skutkiem tej sytuacji był wzrost liczby osób korzystających z pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności.

W województwach objętych kontrolą **świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych** było najrzadziej wybieraną formą pomocy w ramach Programu. W 2019 r. z pomocy tej skorzystało łącznie 13 757 osób

(w tym na obszarach wiejskich 8 233 osoby), natomiast w 2020 r. nieznacznie wzrosła liczba korzystających z tej formy pomocy i wyniosła 15 434 osób (w tym na obszarach wiejskich 9 796 osób). W poszczególnych latach osoby korzystające ze świadczeń rzeczowych stanowiły odpowiednio 4,9% i 5,5% łącznej liczby osób korzystających z Programu w danym roku.

Łączny koszt świadczeń rzeczowych wyniósł 5 455,5 tys. zł, z tego 2 488,4 tys. zł w 2019 r. oraz 2 967,1 tys. zł w 2020 r. Koszty świadczenia rzeczowego na obszarach wiejskich w poszczególnych latach wyniosły odpowiednio 1 621,7 tys. zł oraz 2 049,4 tys. zł.

Miejsca udzielenia pomocy w formie posiłku

9. Zadania w ramach Programu związane z przygotowaniem i wydawaniem posiłków, w objętych kontrolą województwach, były realizowane w 2019 r. w 5265 punktach żywieniowych⁸², w tym w 2497 na obszarach wiejskich. Natomiast w 2020 r. zadania te realizowano w 5122 punktach, w tym 2487 na obszarach wiejskich. Pomoc w formie posiłków w 2019 r. była udzielana w 3295 stołówkach (w tym w 1185 na obszarach wiejskich) oraz w 1970 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków (w tym w 1312 na obszarach wiejskich). W 2020 r. pomoc ta była udzielana w 3122 stołówkach (w tym w 1204 na obszarach wiejskich) oraz w 2000 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków (w tym w 1283 na obszarach wiejskich). W 2020 r. nastąpił nieznaczny spadek (o 2,7%) miejsc, w których udzielano tej pomocy (na obszarach wiejskich spadek ten był niższy – o 0,4%).

Pomoc w formie posiłku w 2019 r. realizowana była w 5022 placówkach oświatowych, w tym 3445 stanowiły szkoły (w tym 1949 szkoły z obszarów wiejskich), 1577 przedszkola (w tym 492 przedszkola z obszarów wiejskich), a także w ramach 466 innych punktów (żłobki, inne), w tym 103 punkty z obszarów wiejskich. W 2020 r. nieznacznie spadła liczba placówek oświatowych, w których realizowano tę pomoc i wyniosła 4862 placówki (spadek o 3,2% do 2019 r.), podczas gdy liczba innych punktów wzrosła do 499 (wzrost o 7,1% do 2019 r.).

Część osób z województw objętych kontrolą NIK nie została objęta pomocą w ramach Programu

10. W latach 2019-2020 część osób z województw objętych kontrolą NIK nie została objęta pomocą w ramach Programu, pomimo że spełniała warunki określone w ustawie o pomocy społecznej do jej otrzymania. W 2019 r. poza taką pomocą pozostawało 608 osób, w tym 365 osób na obszarach wiejskich, natomiast w 2020 r. ich liczba wzrosła do 610 osób, w tym 217 osób na obszarach wiejskich (spadek o 40,5% do roku 2019). Najliczniejszą grupę, wśród ogółu osób nieobjętych pomocą, stanowiły osoby wskazujące *niechęć do korzystania z tej formy pomocy*. W 2019 r. było to 385 osób, a w 2020 r. – 445 osób. Natomiast grupa osób, która wskazywała *inne powody* (m.in.: wstyd przed korzystaniem z pomocy, brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, niezgłaszanie się bezdomnych do jadłodajni po udzieloną pomoc albo niechęć przed ujawnieniem swojej sytuacji majątkowej) w 2019 r. liczyła 223 osoby, a w 2020 r. – 161 osób.

Wojewodowie objęci kontrolą przy realizacji Programu współpracowali z Ministerstwem PS oraz gminami

11. W ramach działań koordynujących dotyczących modułów 1 i 2 Programu, wojewodowie objęci kontrolą NIK, utrzymywali bieżący kontakt (pisemny, telefoniczny) zarówno z Ministerstwem PS jak i gminami z terenu województwa w sprawach związanych realizacją Programu.

Wojewodowie przedstawiając w toku kontroli NIK uwagi związane z realizacją modułów 1 i 2 Programu wskazywali m.in. na istotną rolę wsparcia finansowego gmin przy realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym, a także na brak znaczących trudności wynikających z funkcjonowania Programu. Wojewoda Mazowiecki wskazał, że największym ryzykiem było nieprecyzyjne szacowanie wysokości środków potrzebnych do realizacji Programu przez poszczególne gminy, co skutkowało wielokrotnym zgłaszaniem zmniejszonych zapotrzebowań na środki z budżetu państwa.

⁸² Punkty żywieniowe obejmują także stołówki i pomieszczenia do przygotowywania i wydawania posiłków w placówkach oświatowych (szkoły, przedszkola) oraz w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (żłobki).

W kontrolowanych urządach wskazywano, że gminy uczestniczące w realizacji Programu nie wskazywały barier i problemów z tym związanych.

5.1.3. DZIAŁANIA GMIN I OŚRODKÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

W gminach i OPS zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

1. Na szczeblu gmin moduł 1 i 2 Programu koordynowany jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i realizowany przez samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej przy udziale właściwych jednostek organizacyjnych gminy (rozdział IV.1.1. Programu). Wszystkie gminy (11) i ośrodki pomocy społecznej (11) objęte kontrolą zapewniły warunki organizacyjne i kadrowe do prawidłowej realizacji zadań w ramach Programu. Zgodnie z przyjętymi w poszczególnych gminach rozwiązaniami organizacyjnymi (uchwały organów stanowiących gmin, regulaminy organizacyjne) za realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu odpowiadały ośrodki pomocy społecznej, a nadzór merytoryczny nad nimi należał do zadań wyznaczonych komórek organizacyjnych urzędów gmin lub bezpośrednio wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). W realizację tych zadań, w okresie objętym kontrolą, bezpośrednio zaangażowanych było 371 pracowników, w tym głównie pracowników socjalnych (98,9%) zatrudnionych w kontrolowanych OPS. Zarówno w regulaminach organizacyjnych urzędów i OPS, jaki i zakresach czynności pracowników nie określono wprost zadań z zakresu modułów 1 i 2 Programu. Wyjaśniano to głównie dużą liczbą i zmiennością wprowadzanych do realizacji programów, w tym wieloletnich programów rządowych. Organizacja przygotowania i wydawania posiłków w ramach Programu realizowana była w objętych kontrolą gminach na bazie publicznych i niepublicznych placówek oświatowych (szkoły, przedszkola), publicznych zakładów opieki zdrowotnej (żłobki), a także jadłodajni organizowanych przez stowarzyszenia lub schroniska.

Kierownicy OPS posiadali stosowne upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych

We wszystkich objętych kontrolą gminach, stosownie do wymogu określonego w art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) udzielili kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. Ponadto, w czterech przypadkach⁸³, zgodnie z art. 110 ust. 8 ww. ustawy, na wniosek kierownika ośrodka, zostały udzielone ww. upoważnienia dla 28 pracowników tych ośrodków.

W urzędach gmin objętych kontrolą nie wprowadzono dodatkowych, odrębnych wewnętrznych uregulowań związanych z realizacją zadań w ramach modułu 1 i 2. W okresie trwania epidemii COVID-19 w gminach wprowadzono rozwiązania umożliwiające kontynuację realizacji Programu m.in. określano tryb pracy i obsługi interesantów, ustalono zasady pracy zdalnej pracowników, informowano OPS o możliwości wygaszania decyzji, którymi przyznano pomoc w formie posiłku i zstępowania ich decyzjami przyznającymi świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności, stosowano reżim sanitarny przy wydawaniu gorących posiłków (w tym na wynos) w odniesieniu do osób bezdomnych przebywających w schroniskach.

W trzech gminach nie uchwalono strategii rozwiązywania problemów społecznych

2. Rady miast (gmin), stosownie do art. 16b ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, uchwaliły strategię rozwiązywania problemów społecznych, poza trzema przypadkami⁸⁴. W opracowanych i przyjętych strategiach ujęto wszystkie elementy, o których mowa w art. 16b ust. 2 pkt 1-3 ww. ustawy, z wyjątkiem gminy Barciany, gdzie nie uwzględniono prognozy zmian w zakresie objętym strategią (art. 16b ust. 2 pkt 2 ww. ustawy). Szczegółowe cele strategii były spójne z celami Programu i obejmowały m.in. realizację dożywiania ze wsparciem finansowym budżetu państwa, a także promowanie zdrowego stylu życia.

⁸³ Gminy: Radom, Białystok, Jędrzejów, Olsztyn.

⁸⁴ Gminy: Radom, Olsztyn, Siemiatycze.

Opis nieprawidłowości

Miasta: Radom i Olsztyn oraz **gmina Siemiatycze** nie posiadały opracowanej strategii rozwiązywania problemów społecznych na 2021 r. (i kolejne lata), o której mowa w art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest obligatoryjnym dokumentem, który musi posiadać każda gmina, a jej przygotowanie w formie projektu uchwały rady miejskiej (gminnej), zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań prezydenta miasta (wójta). Jako powody braku opracowania i przyjęcia strategii najczęściej wskazywano na przeciągające się prace konsultacyjne nad uzgodnieniem jej treści w związku z panującą epidemią SARS-CoV-2, a także na natłok zadań i obowiązków.

W **gminie Barciany** w przyjętej na lata 2016-2025 strategii nie uwzględniono wymaganego art. 16b ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej elementu, tj. prognozy zmian w zakresie objętym strategią. Wójt wyjaśniła, iż funkcję objęła w listopadzie 2018 r. i nie była w stanie zapoznać się ze wszystkimi dokumentami Gminy. Podała również, że z uwagi na istotne problemy kadrowe dopiero pod koniec 2019 r. podjęte zostały działania zmierzające do wypracowania analiz i prognoz dotyczących oświaty, problemów społecznych i finansów.

W związku z przystąpieniem do realizacji Programu we wszystkich skontrolowanych gminach m.in. zostały:

- ustanowione wieloletnie programy osłonowe, stosownie do wymogu określonego w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. W celach programów wskazywano na konieczność zapewnienia posiłku dzieciom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, samotnych, chorych lub niepełnosprawnych, którzy spełniają warunki otrzymania pomocy;
- podjęte uchwały podwyższające do 150% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, uprawniające do przyznania osobom i rodzinom objętym Programem prawa do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

Wnioski o przyznanie dotacji w ramach modułów 1 i 2 były składane terminowo

3. W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane gminy, stosownie do wymogu określonego w rozdziale V.1. ust. 2 i 3 Programu, występowały do właściwego wojewody z wnioskami o przyznanie dotacji na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu⁸⁵, jak również o zwiększenie tych środków do 80% kosztów realizacji tych zadań⁸⁶. Przed wysłaniem wniosków do wojewody prowadzono analizy potrzeb pod kątem wielkości środków niezbędnych do realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu, a źródłem tych danych były informacje z OPS o skali udzielonego wsparcia w latach poprzednich, jak i bieżących potrzebach. Analizy te uwzględniały w szczególności liczbę dzieci i młodzieży oraz innych osób wymagających pomocy, dowozu posiłków, a także sytuację finansową gminy i były przeprowadzane głównie w podległych gminie OPS objętych kontrolą. W przypadku wniosków o zwiększenie dotacji do 80% kosztów realizacji zadania w uzasadnieniu wskazywano m.in. na trudną sytuację finansową gminy, a także duże obciążenie budżetu gminy innymi zadaniami o charakterze pomocowym. We wszystkich przypadkach wnioski o przyznanie dotacji celowej na zadania określone w module 1 i 2 Programu (tj. na zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych) przygotowywano rzetelnie i terminowo składano do właściwego wojewody. Wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a przyznane dotacje wprowadzono do umów aneksami. W latach 2019-2021 udział środków własnych gmin w zadaniach realizowanych w ramach modułu 1 i 2 Programu kształtował się na poziomie od 20% do 25% przewidywanych kosztów realizacji zadania.

⁸⁵ Na realizację działań przewidzianych Programem gmina może otrzymać dotację, jeżeli udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania.

⁸⁶ Na uzasadniony, pisemny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie dotacji, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji zadania.

Tylko dwie gminy wystąpiły o dotacje na dowóz posiłków

W dwóch przypadkach⁸⁷ skontrolowane gminy, na podstawie rozdziału V.1. ust. 4 Programu, wystąpiły do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z pisemnym wnioskiem o zwiększenie o 5% kwoty dotacji z budżetu państwa z przeznaczeniem na dowóz posiłków w gminie, w szczególności dla osób starszych lub niepełnosprawnych. W uzasadnieniu wskazano przede wszystkim na panującą skutki epidemii COVID-19 zmuszające do dostarczenia posiłków osobom szczególnie potrzebującym. Łączne koszty dowozu oszacowano w tych gminach na 81,1 tys. zł. W pozostałych dziewięciu gminach nie występowało do wojewody z wnioskami o zwiększenie dotacji tłumacząc ten fakt brakiem zainteresowania mieszkańców tą formą pomocy.

Nie opracowano pisemnych procedur kontroli w zakresie zasadności udzielanego wsparcia w ramach modułów 1 i 2 Programu

4. W skontrolowanych urzędach gmin nie opracowano pisemnych procedur kontroli w zakresie zasadności udzielania wsparcia w ramach modułów 1 i 2 Programu. Potrzeby diagnozowano cyklicznie (tygodniowo/miesięcznie) na organizowanych spotkaniach, sesjach rad miejskich (gminnych), na których omawiano pozyskiwane z OPS informacje i dane o bieżących działaniach związanych z Programem. Wyjaśniano, że zadania w ramach modułów 1 i 2 Programu zostały powierzone OPS, które odpowiadają za ich realizację.

Do skontrolowanych gmin/OPS wpłynęło 21 skarg dotyczących modułu 1 i 2 Programu

5. W rejestrach skarg i wniosków, objętych kontrolą NIK, gmin i OPS odnotowano łącznie 21 skarg związanych z realizacją Programu, z tego cztery skargi w trzech gminach⁸⁸ oraz 17 skarg w trzech OPS⁸⁹. W skargach wskazywano m.in. na nieprzyznanie pomocy w formie bonów żywnościowych wydawanych w ramach Programu, nieadekwatny poziom przyznanych świadczeń w stosunku do potrzeb skarżącego. Skargi zostały rozpatrzone terminowo, a skarżący poinformowani o sposobie ich rozpatrzenia. W przypadku dwóch skarg, które wpłynęły do OPS Miasta i Gminy w Jędrzejowie, w udzielonych odpowiedziach nie zawarto wymaganego art. 238 § 1 Kpa pouczenia o treści wskazanej w art. 239 tej ustawy, mimo że skargi te zostały załatwione odmownie.

W latach 2019-2021 (I połowa) tylko dwóch wojewodów skorzystało z możliwości kontroli zadań realizowanych w ramach Programu. Przeprowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego kontrole, w Mieście Radom oraz w MOPS w Radomiu, nie wykazały nieprawidłowości. W przypadku Wojewody Warmińsko-Mazurskiego kontrole prowadzone były w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Olsztynie i w Olecku. Kontrola w Olsztynie nie wykazała nieprawidłowości, natomiast w Olecku wskazano m.in. wypłacanie zasiłków stałych, okresowych i celowych na zakup posiłku lub żywności w ramach Programu zanim decyzja administracyjna stała się ostateczna.

Skontrolowane gminy występowały do wojewodów o zwiększenie udziału środków z budżetu państwa w kosztach realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2

6. Przyznawanie pomocy za pośrednictwem kierowników OPS, stosownie do wymogów określonych w ust. 3 pkt 2 rozdziału IV.1.2. Programu, należało do zadań gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). W latach 2019-2021 (I połowa) wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), objęci kontrolą NIK, zawarli z właściwym wojewodą łącznie 33 umowy o wsparcie realizacji zadania własnego o charakterze obowiązkowym, realizowanego w ramach Programu. Wszystkie umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 150 ufp, przede wszystkim: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana wraz z terminem jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji; terminy wykorzystania i zwrotu części niewykorzystanej, termin i sposób rozliczenia oraz tryb kontroli wykonania zadania. Łączna kwota ujęta w pierwotnie zawartych umowach wyniosła 26 853,7 tys. zł, a udział środków własnych gmin kształtował się na poziomie minimum 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania. W 10 gminach (poza gminą Grójec), objętych kontrolą, na wnioski wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), wojewodowie, stosownie do wymogu określonego w rozdziale V.1. ust. 1 Programu, wyrazili zgodę na zwiększenie dotacji, z tym, że udział środków własnych gminy nie

⁸⁷ Dotyczy: Miasta Olsztyn w 2020 r. i Gminy Olecko w 2021 r.

⁸⁸ Dotyczy: Miasta Radom (1 skarga), Gminy w Jędrzejowie (1 skarga) i Gminy w Olecku (2 skargi).

⁸⁹ Dotyczy OPS w: Radomiu, Jędrzejowie i Olsztynie.

mógł być niższy niż 20% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Konieczność zwiększenia kwoty dotacji celowej i zmniejszenie kwoty wkładu własnego w ramach modułu 1 i 2 Programu gminy uzasadniały najczęściej trudną sytuacją ekonomiczną oraz dużym obciążeniem budżetu gminy innymi zadaniami o charakterze pomocowym, czy profilaktycznym. W latach 2019-2020 aneksami wprowadzono zmiany do wszystkich pierwotnych umów zwiększając dotacje w 2019 r. do łącznej kwoty 15 401,5 tys. zł, a w 2020 r. – do kwoty 14 042,1 tys. zł. Udział środków własnych gmin po zwiększeniach kształtował się w 2019 r. na poziomie od 20% do 45,2% przewidywanych kosztów, a w 2020 r. na poziomie od 20% do 40%. Przedmiot umów jak i wysokość dotacji celowej były zgodne z wnioskami składanymi przez gminy do wojewody. W okresie objętym kontrolą za przygotowanie i przedstawianie do akceptacji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosków o przyznanie dotacji odpowiadali kierownicy OPS.

W trzech gminach naruszono przepisy dotyczące wyodrębnienia środków z dotacji celowej

7. Skontrolowane gminy, z wyjątkiem gmin: Grójec, Barciany oraz Zabrodzie, stosownie do art. 152 ust. 1 ufp oraz wymogów określonych w umowach dotacji, prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową dotacji otrzymanych od wojewody oraz przekazanych do OPS.

Opis nieprawidłowości

W UG Barciany i UG Grójec nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Było to niezgodne z art. 152 ust. 1 ufp, który zobowiązuje dotacjebiorcę do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Naruszało to również postanowienia umów dotacji, w których zawarto zapisy o prowadzeniu wyodrębnionej ewidencji księgowej zadań zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości⁹⁰, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. W wyjaśnieniach wskazywano, że środki otrzymane z dotacji zostały wprowadzone do budżetu gminy z odpowiednią klasyfikacją budżetową po stronie dochodów i wydatków, a brak ich wyodrębnienia wynikał z przeoczenia postanowień w umowach.

W UG Zabrodzie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji księgowej wydatków dokonywanych ze środków otrzymanych z dotacji przyznanych umowami z 2019 i 2020 r. Było to niezgodne z art. 152 ust. 1 ufp oraz z postanowieniami § 4 ust. 1 tych umów. Wydatki ze środków z dotacji z budżetu państwa zostały zaksięgowane na koncie wspólnie z innymi środkami przekazywanymi do OPS bez ich wyodrębnienia, co uniemożliwia kontrolę prawidłowości ich wykorzystania. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w 2019 i w 2020 r. środki te nie posiadały wyodrębnionego rachunku bankowego, w związku z tym były przelewane do GOPS bez wskazywania poszczególnych dotacji.

Skontrolowane OPS rzetelnie realizowały zadania pomocowe w ramach modułu 1 i 2 Programu

8. W okresie objętym kontrolą potrzeby działań pomocowych w zakresie świadczenia pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu zarówno dla dzieci i młodzieży oraz osób starszych z terenu gmin (objętych kontrolą NIK) realizowali pracownicy OPS na podstawie wniosków ich rodziców lub opiekunów oraz w wyniku zgłoszeń dyrektorów placówek oświatowych, a także osób dorosłych ubiegających się o pomoc dla siebie lub innej osoby dorosłej. Pomoc osobom potrzebującym proponowali także pracownicy socjalni (inicjatywa własna), a następnie te osoby składały odpowiednie wnioski.

Do skontrolowanych OPS wpłynęło ogółem 95 939 wniosków, w tym 23 084 wnioski od rodziców lub opiekunów dzieci oraz od dyrektorów placówek oświatowych oraz 45 165 wniosków w sprawie pomocy udzielonej z urzędu (art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Kwalifikując osoby do udzielenia pomocy przeprowadzono rodzinne wywiady środowiskowe i analizowano wnioski mieszkańców oraz ich sytuację materialną.

W objętych kontrolą 11 OPS w ramach działań pomocowych z Programu, w latach 2019-2021 (I połowa), wydano ogółem 102 941 decyzji administracyjnych (łącznie z decyzjami o odmowie udzielenia pomocy), z tego: 41 308 decyzji w 2019 r., 41 265 decyzji w 2020 r. oraz 20 368 decyzji

⁹⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

w pierwszej połowie 2021 r. W powyższym okresie w siedmiu OPS⁹¹ wydano łącznie 361 decyzji o odmowie przyznania świadczenia (0,4% ogółu decyzji), a najczęstszym powodem tej odmowy było przekroczone kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy o pomocy społecznej, a także brak współpracy wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym. W 249 przypadkach postępowania o przyznanie pomocy zostały umorzone lub uchylone z powodu rezygnacji (wycofania wniosku) osoby ubiegającej się o pomoc, niewyrażenia zgody na przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej lub zmiany miejsca zamieszkania poza teren gminy. Za pośrednictwem pięciu OPS⁹², złożono do Samorządowego Kolegium Odwoławczego łącznie 82 odwołania od decyzji przyznających pomoc w ramach Programu, z tego 62 decyzje po rozpatrzeniu odwołania zostały utrzymane w mocy, 16 zwrócono do ponownego rozpatrzenia, a cztery odwołania nie zostały rozpatrzone do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK. Odwołania składano głównie z powodu niezgadzania się przez wnioskodawcę z wysokością przyznanego świadczenia, odmową przyznania pomocy spowodowaną przekroczeniem kryterium dochodowego lub brakiem współdziałania wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym. Łączna rzeczywista liczba osób objęta pomocą w ramach Programu (na podstawie wydanych decyzji) wyniosła ogółem 67 339 osób. Pomoc w ramach modułu 1 Programu została udzielona dla 26 642 dzieci i młodzieży, a w ramach modułu 2 dla 41 361 osób dorosłych (zwłaszcza osób starszych, chorych lub niepełnosprawnych).

**Nieprawidłowości
w decyzjach
administracyjnych
związanych z udzielaną
pomocą w ramach
modułu 1 i 2 Programu**

Szczegółowe badanie próby 1382 decyzji administracyjnych⁹³ wydanych w ramach Programu w kontrolowanych OPS wykazało m.in., że:

- 1231 wydanych decyzji (89,1% objętych badaniem) zawierało wszystkie elementy wymagane art. 107 ust. 1 Kpa, w szczególności oznaczenie organu, datę wydania, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o konieczności poinformowania o każdej zmianie sytuacji majątkowej oraz wskazanie trybu odwoławczego. W 151 decyzjach⁹⁴ (10,9% objętych badaniem) błędnie określono, wbrew wymogom określonym w art. 107 § 1 pkt 1 Kpa, organ wydający decyzję. W wyjaśnieniach podano, że kierowano się zarządzeniem burmistrza, którym upoważniono kierownika OPS do realizacji i rozliczenia zadań w ramach Programu, uznając je jako podstawę do traktowania ośrodka jako organu wydającego decyzję;
- we wszystkich przypadkach decyzje wydane zostały przez pracowników OPS posiadających stosowne upoważnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz w 1357 przypadkach w terminie od jednego do 30 dni od dnia przeprowadzenia wywiadu środowiskowego lub złożenia wniosku o przyznanie świadczenia. Wydanie decyzji poprzedzone było rodzinnym wywiadem środowiskowym, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej, przeprowadzonym przez pracownika OPS. W przypadku 25 decyzji⁹⁵ (1,8% objętych badaniem) ich wydanie nastąpiło z opóźnieniem od dwóch do 26 dni. Nie wywiązano się także z obowiązku pisemnego poinformowania strony o powodach przedłużenia postępowania, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 Kpa, wymagającym by załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego nastąpiło nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W wyjaśnieniach podano, że będą stosowane jednolite zasady wynikające z Kpa, o czym zostaną poinformowani

⁹¹ Dotyczy OPS w: Radomiu, Białymstoku, Siemiatyczach, Piątnicy, Olsztynie, Olecku oraz Barcianach.

⁹² Dotyczy OPS w: Radomiu, Białymstoku, Jędrzejowie, Olsztynie i Olecku.

⁹³ Decyzje do próby dobierano losowo (620 decyzji) oraz w sposób celowy (762 decyzje) na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

⁹⁴ Dotyczyło to decyzji wydanych w OPS w Barcianach.

⁹⁵ Dotyczy OPS w Jędrzejowie.

pracownicy ośrodka. Wskazano także, że w niektórych sytuacjach sami zainteresowani pomocą informują pracownika socjalnego o problemie z uzyskaniem niezbędnego zaświadczenia na czas, co wydłuża okres wydania decyzji;

- w większości przypadków decyzje związane z pomocą w ramach Programu wydawano na okres od jednego do sześciu miesięcy. Wskazywano, że przy określaniu długości okresu na jaki jest przyznana pomoc, uwzględniane są sytuacja dochodowa, zdrowotna i inne aspekty rodziny, a przyjęty okres przyznawania świadczeń pozwala na częstszy kontakt pracownika socjalnego z rodziną, co umożliwia bieżące monitorowanie sytuacji ekonomicznej rodzin (kryterium dochodowe). W Ośrodku Pomocy Społecznej Miasta i Gminy w Jędrzejowie decyzje związane z przyznaniem pomocy w formie posiłku dla dzieci i młodzieży najczęściej wydawano na dziewięć lub dziesięć miesięcy;
- w 28 decyzjach⁹⁶ przyznających pomoc w ramach Programu, powołano błędną podstawę prawną. W tych decyzjach jako podstawę prawną wszczęcia postępowania wskazano art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który odnosi się do udzielenia świadczenia z pomocy społecznej na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby. Ustalono, że w tych przypadkach pomoc społeczna nie została udzielona na wniosek, ale z urzędu, tj. na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Wyjaśniono, że była to omyłka pisarska pracownika, która wynikała z wielu czynności jakie pracownik musi sprawdzić wprowadzając wywiad, wniosek i decyzję do systemu.
- wobec wszystkich osób objętych wsparciem stosowano jednakowe kryteria kwalifikacji pomocy, wynikające z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, a wszystkie osoby, którym przyznano świadczenie spełniały te kryteria.

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości w niektórych decyzjach objętych badaniem nie mają charakteru rażącego naruszenia prawa i nie dają podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji. Należy jednak podjąć stosowne działania w celu wyeliminowania stwierdzonych błędów. Postępowania administracyjne związane z przyznawaniem pomocy w ramach Programu na ogół były prowadzone w sposób rzetelny i zgodny z obowiązującym przepisami.

W okresie objętym kontrolą w czterech skontrolowanych OPS⁹⁷ wydano łącznie 34 decyzje dotyczące zwrotu nienależnie pobranych świadczeń na łączną kwotę 9,3 tys. zł. Świadczeniobiorcy, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, zwrócili nienależnie pobrane środki w łącznej kwocie 8,7 tys. zł. Zwrot świadczeń spowodowany był głównie przekroczeniem kryterium dochodowego przez osoby pobierające świadczenia.

9. W latach 2019-2021 (I połowa), w gminach objętych kontrolą NIK, łączny koszt realizacji Programu w ramach modułów 1 i 2 wyniósł 44 597,8 tys. zł, z tego 19 366,5 tys. zł w 2019 r., 17 650,9 tys. zł w 2020 r. oraz 7 580,4 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. Środki dotacji celowej z budżetu państwa wyniosły ogółem 33 720,0 tys. zł (75,6% łącznych kosztów), a środki własne gmin – 10 877,7 tys. zł (24,4%). W ramach poniesionych wydatków pomocą w formach określonych Programem objęto łącznie 67 339 osób, z tego 25 793 osoby w 2019 r., 25 734 osoby w 2020 r. oraz 15 812 osób w pierwszej połowie 2021 r. Najliczniejszą grupę w ramach tej pomocy stanowiły osoby dorosłe (41 361 osób). Wszystkie OPS objęte kontrolą, terminowo i w wystarczającej wielkości otrzymywały środki na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu (dotacje celowe z budżetu państwa i środki własne gmin).

W powyższym okresie w ramach poniesionych kosztów na realizację zadań Programu, we wszystkich objętych kontrolach OPS, **zasitek celowy** był formą

Łączny koszt realizacji
zadań w ramach
modułów 1 i 2
Programu wyniósł
44 597,8 tys. zł

⁹⁶ Dotyczy OPS w Radomiu, w którym badaniem objęto próbę 150 decyzji przyznających pomoc.

⁹⁷ Dotyczy OPS w: Radomiu, Białymstoku, Jędrzejowie oraz Olsztynie.

pomocy, z której skorzystała największa liczba osób. W 2019 r. udzielono go 22 243 osobom, w 2020 r. – 23 103 osobom oraz w pierwszej połowie roku 2021 r. – 13 992 osobom. W 2020 r. liczba osób korzystających z zasiłku celowego wzrosła o 3,9% (o 860 osób) w porównaniu do roku poprzedniego. Wzrost liczby osób korzystających z zasiłku celowego wynikał przede wszystkim ze zmniejszenia liczby osób korzystających z posiłku, w tym szczególnie w grupie dzieci i młodzieży (o 65,2%).

Łączny koszt świadczeń w formie zasiłku celowego wyniósł 37 800,7 tys. zł, z tego: 15 581,1 tys. zł w 2019 r., 15 518,9 tys. zł w 2020 r. oraz 6 700,7 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. W łącznych kosztach tych świadczeń udział dotacji celowych z budżetu państwa wyniósł 75,6% (28 565,3 tys. zł), a środki własne gmin stanowiły 24,4% (9 235,4 tys. zł). Pomimo wzrostu w 2020 r. liczby osób otrzymujących zasiłek celowy nastąpił spadek łącznych kosztów wypłaconych świadczeń, co wynikało m.in. z obniżenia wysokości wypłaconego zasiłku w stosunku do roku poprzedniego⁹⁸.

Z pomocy w formie **posiłku** w ramach modułów 1 i 2 Programu, w skontrolowanych OPS, skorzystało ogółem 6230 osób (w 2019 r.), 4647 osób (w 2020 r.) oraz 2523 osoby (w pierwszej połowie 2021 r.). W 2020 r. liczba osób korzystających z posiłku uległa znacznemu zmniejszeniu o 25,4% (o 1583 osoby) w porównaniu do 2019 r. Najwyższy spadek w 2020 r. (w porównaniu do 2019 roku) zanotowano w grupie dzieci i młodzieży o 27,1% (o 1369 osób). Należy zauważyć, że podstawową formą pomocy udzielanej w ramach posiłku była pomoc świadczona w postaci pełnego obiadu i jednego dania gorącego, z której w zdecydowanej większości korzystały dzieci i młodzież (79,0%). W ramach tej formy pomocy w 2019 r. wydano ogółem 756 737 posiłków, w 2020 r. było to 337 374 posiłków, a w pierwszej połowie 2021 r. – 157 176 posiłków. W 2020 r. znacząco zmalała liczba wydanych posiłków o 419 363 (o 55,4%), w tym w grupie dzieci i młodzieży o 65,2% (o 361 842 posiłki).

Łączny koszt wydanych posiłków wyniósł 7 149,0 tys. zł, z tego 3 896,8 tys. zł w 2019 r., 2 225,9 tys. zł w 2020 r. oraz 1 026,3 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. Spadek kosztów posiłków w 2020 r. o 42,9% wynikał ze znacznego spadku liczby wydanych posiłków w porównaniu do roku 2019. Średni koszt posiłku w kontrolowanych gminach wyniósł 5,15 zł w 2019 r., 6,60 zł w 2020 r. i 6,53 zł w pierwszej połowie 2021 r. W kontrolowanych OPS wskazywano, że spadek liczby wydawanych posiłków, a tym samym także kosztów z nimi związanych wynikał głównie z sytuacji epidemicznej związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Zamykanie placówek oświatowych oraz wprowadzenie nauki zdalnej istotnie ograniczyło realizację pomocy w formie posiłków w szkole (przedszkolu).

Pomoc w formie **świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych** była najrzadziej wybieraną formą pomocy w ramach Programu. W 2019 r. z pomocy tej skorzystało łącznie 112 osób (w tym głównie osoby dorosłe – 108), w 2020 r. było to 92 osób, a w pierwszej połowie 2021 r. – 57 osób. Wydatki z tego tytułu wyniosły ogółem 127,6 tys. zł, z tego 50,7 tys. zł w 2019 r., 54,4 tys. zł w 2020 r. oraz 22,5 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r. Środki dotacji celowej z budżetu państwa wyniosły ogółem 105,7 tys. zł, z tego 45,0 tys. zł w 2019 r., 46,7 tys. zł w 2020 r. oraz 14,0 tys. zł w pierwszej połowie 2021 r.

Zadania pomocowe w ramach Programu związane z przygotowaniem i wydawaniem posiłków, w gminach objętych kontrolą, były realizowane w 2019 r. w 241 stołówkach oraz w 51 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków. W 2020 r. pomoc ta była udzielana w 245 stołówkach oraz w 35 pomieszczeniach do przygotowywania i wydawania posiłków, natomiast w pierwszej połowie 2021 r. odpowiednio w 204 szkołach i 44 pomieszczeniach.

⁹⁸ Dotyczy gmin: Białystok, Olsztyn i Olecko.

Pomoc w formie posiłku w 2019 r. realizowana była na terenie 263 placówek oświatowych (187 szkół i 76 przedszkoli), w 2020 r. na terenie 271 placówek oświatowych (183 szkół i 88 przedszkoli), natomiast w pierwszej połowie 2021 r. na terenie 200 placówek oświatowych (130 szkół i 70 przedszkoli). Pomoc w tej formie była także realizowana na terenie innych placówek (np. żłobki, jadłodajnie). W 2019 r. było ich 35, w 2020 r. – 27 oraz w 2021 r. (I połowa) – 20. Najliczniejszą grupę, w każdym roku objętym kontrolą NIK, stanowiły szkoły.

Część osób, z gmin objętych kontrolą NIK, nie została objęta pomocą w ramach modułów 1 i 2 Programu

10. W latach 2019-2021 (I połowa) część osób, z gmin objętych kontrolą NIK, nie została objęta pomocą w ramach modułów 1 i 2 Programu pomimo, że spełniała warunki określone w ustawie o pomocy społecznej do jej otrzymania. W 2019 r. poza taką pomocą pozostawały 54 osoby (w tym 42 dzieci i młodzieży), w 2020 r. ich liczba wzrosła do 140 osób (w tym 102 osoby dorosłe). W pierwszej połowie 2021 r. było to 137 osób (w tym 104 osoby dorosłe). Najliczniejszą grupę, wśród ogółu osób nieobjętych pomocą, stanowiły osoby wskazujące *niechęć do korzystania z tej formy pomocy*. W 2019 r. było to 54 osób, w 2020 r. – 105 osób, a w pierwszej połowie 2021 r. – 84 osoby.

Roczne informacje o realizacji Programu na ogół sporządzano rzetelnie

11. Roczne informacje o realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu⁹⁹ za lata 2019-2020 przez wszystkie skontrolowane OPS zostały sporządzone w układzie i szczegółowości, o której mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-12 Programu. W ośmiu OPS ww. informacje sporządzono rzetelnie i zgodnie z dokumentacją dotyczącą udzielonej pomocy, znajdującą się w tych jednostkach oraz z danymi zawartymi w ich ewidencji finansowo-księgowej. W trzech OPS, kontrola NIK wykazała nierzetelne dane w czterech informacjach przygotowanych przez te jednostki (trzech za 2020 r. i jednej za 2019 r.).

Opis nieprawidłowości

OPS w Jędrzejowie w rocznej informacji o realizacji Programu za 2020 r. w dziale III (*Pomoc w formie posiłku*) podał nieprawidłowo liczbę dzieci i uczniów, którzy skorzystali z posiłków w ramach Programu oraz liczbę sfinansowanych dla nich posiłków, tj. wskazano, że dla 87 dzieci wydano 7944 posiłków, podczas gdy dotyczyło to 76 dzieci, dla których wydano 3507 posiłków. Wykazano zawyżoną liczbę posiłków sfinansowanych dla uczniów (zamiast wykazanych 22 808, z których skorzystało 208 uczniów powinno być 10 049 posiłków dla 174 uczniów). Nieprawidłowo wskazano także liczbę wydanych pełnych obiadów (powinno być 11 507 zamiast wykazanych 23 085) jak i jednego dania gorącego (powinno być 4218 zamiast 9836). Niewłaściwie dane dotyczyły także wydatków poniesionych na posiłki dla dzieci i uczniów, gdzie rzeczywiste koszty posiłków (wynikające z dokumentacji finansowej) dla dzieci wyniosły 17 593 zł, podczas gdy wykazano 29 357 zł; koszt posiłków dla uczniów wykazano w kwocie 41 359 zł, podczas gdy powinno być 53 123 zł. Nieprawidłowo wyliczono średni koszt posiłku (podano 2,70 zł) natomiast średnie koszty wyniosły 5,65 zł. Z danych zawartych w analizowanej informacji rocznej wynika, że na 84 pozycje w dziale III – w 70 podano niewłaściwe dane.

Z wyjaśnień udzielonych NIK w toku kontroli w Świętokrzyskim UW wynika, że informacja roczna za 2020 r. nie może zostać skorygowana, gdyż przekazane dane zostały już scalone na poziomie krajowym.

OPS w Barcianach w informacji o realizacji Programu za 2020 r. wykazał dane, zgodnie z którymi we wszystkich przypadkach pomoc była udzielana w formie posiłku – pełnego obiadu. Tymczasem w przypadku jednej z placówek oświatowych we wrześniu i październiku 2020 r. (do 12 października), w trakcie remontu stołówki szkolnej, 40 uczniów uzyskiwało wsparcie w formie suchego prowiantu. Powyższe tłumaczono tym, że noty szkoły zostały rozliczone w błędnej kolumnie sprawozdania.

OPS w Olecku w rocznych informacjach za rok: 2019 i 2020 wykazał błędne dane dotyczące liczby placówek prowadzących dożywianie, bowiem w informacji za 2019 r. podano ich 26 zamiast 31 (w tym 11 szkół, pięć przedszkoli i 10 innych placówek zamiast odpowiednio: 17, 5 i 9), zaś w informacji za 2020 r.: 14 szkół, 9 przedszkoli

⁹⁹ Informacje te nosiły nazwy: *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2019 r.* oraz *Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r.*

i 7 innych placówek, zamiast odpowiednio 16, 7 i 7. Powyższe różnice wynikały z błędnego przypisania placówek do poszczególnych rubryk w sprawozdaniach oraz nieprawidłowego policzenia.

Roczne informacje o realizacji modułów 1 i 2 Programu składano terminowo

12. Skontrolowane gminy, za pośrednictwem właściwych OPS, złożyły ww. informacje z zachowaniem terminu określonego w rozdziale VII. 1. ust. 1 Programu (tj. do 20 stycznia następnego roku) z wyjątkiem OPS w Olecku, który roczną informację o realizacji Programu w 2019 r. złożył dwa dni po ww. terminie. Żaden z wojewodów nie występował o skorygowanie lub uzupełnienie danych w przekazanych rocznych informacjach o realizacji Programu.

5.2. REALIZACJA PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ZADAŃ W RAMACH MODUŁU 3 PROGRAMU

W okresie objętym kontrolą Minister EN, który jest koordynatorem modułu 3 Programu na szczeblu administracji rządowej, zapewnił warunki prawno-organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację zadań w ramach ww. modułu. Nie prowadził on natomiast w wystarczającym zakresie monitorowania tego modułu, w tym nie doprowadził do rozwiązania części problemów zgłaszanych przez organy prowadzące i wojewodów. Wszyscy wojewodowie, przy udziale właściwych kuratorów, koordynowali realizacją modułu 3 Programu na obszarze województwa. W trzech skontrolowanych kuratoriach NIK stwierdziła przypadki działań niezgodnych z przepisami prawa bądź nierzetelnych. Większość skontrolowanych gmin prawidłowo wydatkowała środki z dotacji, uzyskując zakładane efekty rzeczowe oraz terminowo przekazywała właściwym wojewodom sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

5.2.1. DZIAŁANIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW OŚWIATY I WYCHOWANIA

Zapewnienie warunków realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu

Warunki kadrowe w Ministerstwie EN nie zapewniły w pełni prawidłowej realizacji obowiązków dotyczących modułu 3 Programu

1. Zadania z zakresu modułu 3 Programu, w okresie objętym kontrolą, realizowały dwie komórki Ministerstwa EN, tj. DWKI (w okresie funkcjonowania Ministerstwa Edukacji Narodowej¹⁰⁰) oraz DWEW (po utworzeniu Ministerstwa Edukacji i Nauki¹⁰¹). Pierwszy z tych departamentów wykonywał obowiązki dotyczące ww. modułu w ramach spraw dotyczących opiekuńczej funkcji szkół i placówek, w tym opieki świetlicowej, funkcjonowania gabinetów profilaktyki zdrowotnej, stołówek oraz internatów, a drugi w ramach realizacji zadań wynikających z krajowych programów wyrównujących szanse edukacyjne. W realizację zadań związanych z modułem 3 Programu zaangażowane były dwie osoby zatrudnione w Wydziale Wspierania Rozwoju, odpowiednio DWKI i DWEW, tj. naczelnik wydziału i starszy specjalista¹⁰².

NIK zwraca uwagę, że przyjęta w Ministerstwie EN organizacja zadań dotyczących modułu 3 Programu oraz dostępne zasoby kadrowe nie zapewniły w pełni prawidłowej i rzetelnej ich realizacji w okresie objętym kontrolą. Powyższe może wynikać ze słabości kontroli zarządczej w badanym obszarze.

¹⁰⁰ § 26 pkt 6 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r. (Dz. Urz. MEN poz. 47, ze zm.). Minister EN zarządzeniem z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej wprowadził regulamin obowiązujący w okresie od 10 listopada 2020 r. do 1 stycznia 2021 r. (Dz. Urz. MEiN poz. 8).

¹⁰¹ § 33 ust. 2 pkt 25 i 29 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego ME (Dz. Urz. MEiN z 2021 r. poz. 1, ze zm.).

¹⁰² Od 18 maja 2020 r. do 12 lutego 2021 r. zadania dotyczące modułu 3 Programu realizowały dwie osoby zatrudnione na stanowisku starszego specjalisty.

Podkreślenia wymaga również fakt, że przygotowanie rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących modułu 3 Programu wymagało znacznego zaangażowania pracowników Ministerstwa. Optymalna organizacja zadań w Ministerstwie EN jest istotna również ze względu na to, że ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, pełniącemu funkcję koordynatora modułu 3 Programu na szczeblu administracji rządowej, przypisano szereg obowiązków, których niedopełnienie ma wpływ na realizację Programu na terenie całego kraju.

Minister EN zapewnił realizację modułu 3 Programu również w okresie epidemii COVID-

2. Minister EN zapewnił realizację modułu 3 Programu również w okresie epidemii COVID-19. W ramach współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Ministrem Zdrowia, zostały opracowane wytyczne dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek zawierające zalecenia dotyczące m.in. działania stołówek szkolnych z zachowaniem reżimu sanitarnego w związku z epidemią COVID-19. Umożliwił ponadto m.in. prowadzenie konsultacji i doradztwa w zakresie spraw związanych z ww. modułem, zarówno w gmachu Ministerstwa, jak i poprzez kontakt telefoniczny oraz wymianę korespondencji elektronicznej (w tym za pomocą e-PUAP).

Minister EN zapewnił warunki prawno-organizacyjne dotyczące modułu 3 Programu

3. Przed ustanowieniem Programu, Ministerstwo EN dokonało analizy obszaru związanego z modułem 3 Programu. W 2018 r. przeprowadzono ankietę¹⁰³ dotyczącą realizacji przez szkoły i przedszkola opiekuńczej funkcji w zakresie zapewnienia uczniom (wychowankom) żywienia. Analiza wykazała potrzebę wsparcia organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe (w tym szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej) w celu stworzenia bazy lokalowo-technicznej umożliwiającej zjedzenie posiłku w szkole. Uzasadniało to konieczność podjęcia działań w zakresie doposażenia oraz poprawy warunków funkcjonowania miejsc przeznaczonych do spożywania posiłków, z uwzględnieniem właściwej jakości potraw i kultury wspólnego spożywania posiłków. W pracy nad projektem Programu w części dotyczącej modułu 3 oraz nad projektem rozporządzenia RM w sprawie modułu 3¹⁰⁴, Ministerstwo EN wykorzystało również wyniki badań Health Behaviour in School-aged Children¹⁰⁵.

Jako załącznik do projektu rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, Ministerstwo EN przygotowało wyliczenia kwot, pn. *Maksymalne kwoty środków budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułu 3 programu przypadające na poszczególne województwa*. W przywołanym projekcie rozporządzenia uwzględniono również rozwiązania umożliwiające wspieranie organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe oraz publiczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w stworzeniu bezpiecznych i higienicznych warunków lokalowo-technicznych do zapewnienia możliwości spożycia posiłku przez ucznia. W ustawie o zmianie ustawy – Prawo oświatowe przewidziano wprowadzenie obowiązku zapewnienia uczniom przez te szkoły możliwości spożycia jednego gorącego

¹⁰³ Ankietą objęto 9002 szkoły podstawowe (82,7% szkół niewchodzących w skład zespołów szkół lub innych jednostek złożonych). Wykazała ona, że 7867 szkół (87,4%) organizuje żywienie uczniów/wychowanków, z czego 6629 szkół (73,6%) zadeklarowało posiadanie jadalni; 5090 szkół (56,5%) posiadanie kuchni; 802 szkoły posiadanie niedziałającej, wyposażonej kuchni (w tym 592 kuchnie wymagające doposażenia), a 3318 (36,8%) szkół, że korzysta z usług cateringu. Tylko 43% uczniów tych szkół korzystało z gorącego posiłku. Dla wszystkich szkół uczestniczących w badaniu, odsetek ten był jeszcze niższy i wynosił 39,6%.

¹⁰⁴ Minister EN był odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

¹⁰⁵ *Zdrowie i zachowania zdrowotne młodzieży szkolnej w Polsce na tle wybranych uwarunkowań socjodemograficznych*, wyniki badania Health Behaviour in School-aged Children, J. Mazur (red.), 2014 r.

W Ministerstwie EN opracowano wzór wniosku o udzielenie wsparcia oraz wzory sprawozdań dotyczących realizacji modułu 3

posiłku dziennie¹⁰⁶ w pomieszczeniach umożliwiających bezpieczne i higieniczne spożycie posiłków¹⁰⁷.

W Ministerstwie EN opracowano wzór wniosku organu prowadzącego do wojewody o udzielenie wsparcia finansowego na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu wraz z wykazem szkół objętych takim wnioskiem oraz wzory sprawozdań z realizacji zadań w ramach tego modułu: szkoły do organu prowadzącego, organu prowadzącego do wojewody i wojewody do Ministra EN.

Kontrola NIK, przeprowadzona zarówno w Ministerstwie EN, jak i w kuratoriach oświaty oraz urzędach gmin wykazała, że wzory sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za 2019 r. i 2020 r. nie zapewniały jednolitej prezentacji części danych wykazywanych w zestawieniach ilościowo-wartościowych realizacji zadań w ramach tego modułu¹⁰⁸ przez poszczególne podmioty zobowiązane do składania tych sprawozdań. W konsekwencji uniemożliwiało to dokonywanie, zarówno przez wojewodów, jak i Ministra EN, prawidłowej analizy i oceny danych w ww. zakresie. Ponadto po otrzymaniu od wojewodów sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 w pierwszym roku jego obowiązywania (2019 r.), Ministerstwo EN nie przeprowadziło analizy danych ilościowo-wartościowych w nich zawartych pod kątem prawidłowości i jednolitości ich prezentacji, co skutkowało tym, że również sprawozdania za 2020 r. zawierały takie same błędy. Wysyłając Ministrowi KiDN oraz wojewodom wzór sprawozdania za 2019 r. i 2020 r. nie zawarto wyjaśnień lub interpretacji opisów poszczególnych części sprawozdania, w tym użytego pojęcia *Liczba jednostek*. Działanie Ministra EN w opisanym powyżej zakresie było nierzetelne.

Opis nieprawidłowości

Wzory sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za rok: 2019 i 2020 nie zapewniały jednolitej prezentacji części ujmowanych w nich danych

We wzorach sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu w zestawieniu ilościowo-wartościowym wprowadzono kolumnę pn. *Liczba jednostek* bez jednoznacznego określenia jakie dane należy w niej prezentować. W sprawozdaniach organów prowadzących, w *Zbiorczym zestawieniu ilościowo-wartościowym realizacji zadań w ramach modułu 3 programu „Posiłek w szkole i w domu”*, wykazywano w poszczególnych wierszach¹⁰⁹, wielkości o różnych mianach (w sztukach, np. liczba zakupionych przedmiotów, liczba zrealizowanych usług lub w kompletach, np. liczba kompletów). Wzór zestawienia dopuszczał ponadto sumowanie powyższych danych z kolumny *Liczba jednostek* w wierszu *Ogółem*. Następnie wojewodowie w sprawozdaniach za lata 2019-2020 (a za 2019 r. również Minister KiDN), sporządzonych na podstawie sprawozdań organów prowadzących, jako liczbę jednostek w poszczególnych wierszach odnoszących się do zakupionego wyposażenia i usług, ujmowali nieporównywalne dane, np. część wojewodów wskazywała liczbę szkół, w których zrealizowano usługi remontowo-adaptacyjne, a część liczbę wykonanych usług remontowo-adaptacyjnych, liczbę zakupionego wyposażenia do kuchni lub jadalni w dotowanych szkołach. I tak przyjmowano na przykład:

¹⁰⁶ Na podstawie art. 1 pkt 42 ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe dodano art. 106a, który na mocy art. 170 pkt 9 tej ustawy wchodzi w życie z dniem 1 września 2022 r.

¹⁰⁷ Na podstawie art. 1 pkt 41 lit. a ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe do art. 103 dodano ust. 7, który na mocy art. 170 tej ustawy wszedł w życie z dniem 1 września 2019 r.

¹⁰⁸ We wzorze dla szkół część 6 pn. *Zestawienie ilościowo-wartościowe realizacji zadania*, we wzorze dla organów prowadzących część 1 pn. *Zbiorcze zestawienie ilościowo-wartościowe realizacji zadań w ramach modułu 3 programu „Posiłek w szkole i w domu”*, we wzorze dla wojewodów część 1 pn. *Zbiorcze zestawienia ilościowo-wartościowe realizacji zadań w ramach modułu 3 programu „Posiłek w szkole i w domu” wg organów prowadzących* (również wzór w Excelu *Sprawozdania wojewody do Ministra EN z realizacji zadań w ramach modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków w danym roku*).

¹⁰⁹ Tj. [1] usługi remontowo-adaptacyjne (...), [2] wyposażenie kuchni w stołówce szkolnej i [3] wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków.

- liczbę szkół, w których zrealizowano usługi remontowo-adaptacyjne, wyposażenie kuchni lub wyposażenie jadalni, a w kolumnie ogółem podawano jako jedną jednostkę również wtedy, gdy w szkole np. wykonano zarówno usługę i dokonano zakupu wyposażenia; w przypadku tej interpretacji wojewody liczba jednostek w kolumnie ogółem w wierszu ogółem była równa liczbie szkół, które otrzymały dotację (sprawozdania: Ministra KiDN za 2019 r. oraz wojewodów: zachodniopomorskiego za 2019 r., dolnośląskiego za 2020 r., lubuskiego za 2020 r. i mazowieckiego za 2020 r.);
- liczbę usług remontowo-adaptacyjnych, liczbę zakupionego wyposażenia do kuchni lub liczbę zakupionego wyposażenia jadalni w dotowanych szkołach, a w kolumnie ogółem podawano sumę z poszczególnych wierszy dodając do siebie nieporównywalne: liczbę usług do liczby zakupionego wyposażenia do kuchni i do liczby zakupionego wyposażenia do jadalni (np. 1 usługa + 2375 zakupionych elementów wyposażenia kuchni + 348 elementów wyposażenia jadalni = ogółem 2724 jednostki w gminie Piątница). W przypadku takiej interpretacji liczba jednostek w kolumnie ogółem w wierszu ogółem była dużo większa od liczby szkół, które otrzymały dotację (sprawozdania wojewodów: kujawsko-pomorskiego za 2019 r., lubelskiego za 2019 r., łódzkiego za 2019 r., opolskiego za 2019 r., podkarpackiego za 2019 r., podlaskiego za 2019 r., pomorskiego za 2019 r., śląskiego za 2019 r. i 2020 r., świętokrzyskiego za 2019 r. i 2020 r., warmińsko-mazurskiego za 2019 r. i 2020 r., wielkopolskiego za 2019 r. i 2020 r., zachodniopomorskiego za 2020 r.).

Powyższe w Ministerstwie EN wyjaśniano m.in. tym, że formularz sprawozdania był przedmiotem konsultacji z pracownikami kuratoriów oświaty (województw), którzy nie zgłaszali wątpliwości w zakresie wymienionych danych zawartych we wzorze sprawozdania. Zakładano, że wojewodowie wypełnią formularze zgodnie z liczbą wykonanych zadań na podstawie liczb wyremontowanych kuchni, stołówek i jadalni, a nie liczby jednostek w zakresie określania towarów lub usług wynikających z faktur, rachunków lub dokumentów księgowych równoważnych fakturom. Wskazano również, że nie dokonano stosownej analizy, ponieważ dane dotyczące liczby jednostek wynikające z kolumn wypełnianych przez służby właściwych wojewodów, nie budziły wątpliwości, nie zaprzeczały również osiągnięciu celów Programu oraz nie wskazywały, że jego realizacja jest zagrożona i wymaga analizy.

Zdaniem NIK, wzory sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu na wszystkich szczeblach sprawozdawczych powinny być jednoznaczne i zunifikowane, nie pozostawiające dowolności interpretacji dla organów je sporządzających. Mogłaby w tym pomóc instrukcja ich wypełniania przygotowana przez Ministerstwo EN. Dopiero poprzez jednakowy sposób prezentacji danych możliwe będzie dokonanie podsumowań i interpretacji w zakresie ilościowo-wartościowym realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

Z informacji udzielonej przez Ministra EN¹¹⁰ wynika, że w Ministerstwie EN trwają prace nad aktualizacją wzorów sprawozdań organu prowadzącego i wojewody z realizacji zadań w ramach modułu 3 mające na celu zapewnienie jednolitej prezentacji i porównywalności danych wykazywanych w części ilościowo-wartościowej tych sprawozdań.

4. Minister EN nie wypełnił obowiązku wynikającego z pkt 1 Harmonogramu realizacji modułu 3 odnośnie poinformowania, za pośrednictwem wojewodów (kuratorów oświaty), dyrektorów szkół oraz organów prowadzących o Programie i sposobie jego realizacji w dniu następującym po dniu wejścia w życie uchwały RM w sprawie ustanowienia Programu.

Opis nieprawidłowości

Uchwała RM w sprawie ustanowienia Programu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., a Minister EN poinformował wojewodów o module 3 Programu i sposobie jego realizacji dopiero 15 lutego 2019 r., tj. z półtoramiesięcznym opóźnieniem. Ponadto, Minister EN nie zobligował wojewodów do poinformowania o Programie dyrektorów szkół oraz organów prowadzących. Powyższe wyjaśniano koniecznością szybkiego zakończenia procedowania rozporządzenia i kolejnych dokumentów, niezbędnych do

Minister EN w wyznaczonym terminie nie poinformował o Programie i sposobie jego realizacji

¹¹⁰ Pismo Ministra EN z 16 listopada 2021 r. zawierające informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK przekazanym po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie EN.

rozpoczęcia Programu przez szkoły i organy prowadzące. Wskazano ponadto, że najbardziej zasadne wydawało się przedstawienie całościowej dokumentacji dotyczącej Programu niezwłocznie po wejściu w życie rozporządzenia oraz jednego komunikatu dla zachowania porządku i sprawności w jego realizacji (w tym uniknięcia pytań mailowych i telefonicznych). W opinii Dyrektora DWEW, zainteresowane organy i dyrektorzy szkół posiadali informacje o Programie w związku z ogłoszoną uchwałą RM, na podstawie której mogli rozpocząć analizy i oceniać możliwości przystąpienia do Programu.

Zdaniem NIK, wypełnienie przez Ministra EN – koordynatora modułu 3 Programu, zobowiązania wynikającego z przywołanej uchwały RM, ułatwiłoby uczestnikom Programu: wojewodom, kuratorom oświaty, organom prowadzącym szkoły oraz dyrektorom szkół wcześniejsze rozpoznanie potrzeb w zakresie szkolnej bazy żywieniowej oraz przygotowanie organizacyjne.

W dniu przyjęcia rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, tj. 5 lutego 2019 r., rzecznik prasowy Ministerstwa EN e-mailem powiadomił kuratorów o tym fakcie, przekazując szczegółowe informacje oraz prośbę o udostępnienie informacji w kanałach społecznościowych (m.in. na Twitterze i Facebooku). Ministerstwo EN 11 lutego 2019 r. opublikowało na stronie internetowej informacje o module 3 Programu, w tym m.in. dane na temat wysokości środków w budżecie państwa zaplanowanych na realizację Programu, bezpośrednich adresatach wsparcia, sposobie dofinansowania, przewidzianych działaniach i maksymalnych kwotach wsparcia finansowego. Zamieszczono również uchwałę RM ustanawiającą Program, rozporządzenie RM w sprawie modułu 3 oraz wzory: wniosku organu prowadzącego o udzielenie wsparcia finansowego na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu i sprawozdań z realizacji zadania w ramach tego modułu.

W związku z trudnościami kuratorów w określeniu wskaźników różnicujących punktację wniosków organów prowadzących szkół w zależności od stopnia zamożności jst (tzw. wskaźnik zamożności jst), Ministerstwo EN w latach 2019-2021, wyliczyło jego wartości dla poszczególnych jst i przesało je wszystkim wojewodom/kuratorom oświaty.

Minister EN podejmował skuteczne działania w celu zapewnienia środków na realizację modułu 3 Programu

5. Na realizację modułu 3 Programu w latach 2019-2023 w Programie (w rozdziale VI.1. ust. 1) przewidziano łącznie 200 000,0 tys. zł, po 40 000,0 tys. zł w każdym roku budżetowym. Wysokość środków z budżetu państwa na zadania w ramach ww. modułu określono w załączniku 10 do ustaw budżetowych na dany rok¹¹¹. Minister EN określał wysokość środków dla poszczególnych województw na podstawie załącznika do rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, zawierającego maksymalne kwoty środków budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułu 3 przypadające na dane województwo, w tym środków przeznaczonych dla wojewodów na obsługę realizacji zadań w ramach tego modułu. Minister EN corocznie zwracał się do wojewodów o przesłanie tzw. zapotrzebowania środków na realizację zadań w danym roku wraz z kwotą na obsługę, według wzoru opracowanego w Ministerstwie EN.

Minister EN dokonał zmniejszenia wysokości środków na obsługę zadań dla trzech województw bez konsultacji z wojewodami

Kwota środków na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu w 2019 r., zgłoszona przez trzech wojewodów (Podkarpackiego, Podlaskiego i Zachodniopomorskiego), była wyższa od dopuszczalnej kwoty wynikającej z załącznika do rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Minister EN zmniejszył kwoty środków na obsługę realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu tak, aby łączna kwota nie przekraczała określonego limitu¹¹², jednak o dokonanych zmianach nie poinformował właściwych wojewodów. W przypadku pozostałych województw, zgłoszone wartości nie przekraczały obowiązujących limitów. W 2020 r., w związku z niezwyfikowaniem danych przesłanych przez województwo podkarpackie, Minister EN, we wniosku

¹¹¹ Tj.: ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.

¹¹² Odpowiednio: z 21,5 tys. zł do 1,4 tys. zł (0,05% środków na obsługę realizacji zadań), z 9,1 tys. zł do 6,6 tys. zł (0,58%) oraz z 12,4 tys. zł do 4,1 tys. zł (0,26%).

Minister EN terminowo występował o środki na realizację modułu 3 Programu

skierowanym do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej, wyszczególnił środki na obsługę realizacji zadań w ramach modułu 3 w kwocie wyższej o 175 zł, niż wynikająca z zasady wyrażonej w § 5 ust. 5 rozporządzenia RM. Minister EN nie dokonał korekty ww. wniosku. W 2021 r. we wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu oraz na obsługę realizacji zadań dla województwa podkarpackiego również wyszczególniono kwoty wyższe niż wynikające z opisanej powyżej zasady oraz zawarte w Wykazie organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego w ramach modułu 3 opracowanego przez Podkarpackiego Kuratora Oświaty. W dniu 14 czerwca 2021 r. do Ministra Finansów przekazano korektę tego wniosku.

Minister EN terminowo, tj. do 10 czerwca danego roku budżetowego, występował do Ministra Finansów o uruchomienie środków budżetu państwa zaplanowanych w rezerwie celowej z podziałem na poszczególne województwa (w 2019 r. również dla Ministra KiDN), z uwzględnieniem ustalonych limitów, tj. stosownie do postanowienia zawartego w pkt 8 Harmonogramu realizacji modułu 3. Nieznacznie niższe kwoty zawarte we wnioskach do Ministra Finansów, w stosunku do ustalonych limitów, wynikały z niższych kwot dotacji przyznanych przez poszczególnych wojewodów (kuratorów oświaty) na podstawie dokonanych przez zespoły ocen wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, złożonych przez organy prowadzące.

Minister Finansów (na podstawie wniosków wojewodów, zaakceptowanych przez Ministra EN) uruchomił środki na realizację modułu 3 Programu podejmując decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa i przekazując środki finansowe do części, której dysponentem jest Minister KiDN oraz do części 85/00 – Województwa. Ostateczne kwoty przekazane do budżetów Ministra KiDN i wojewodów (po korektach) wyniosły: 39 911,3 tys. zł w 2019 r., 39 934,3 tys. zł w 2020 r. i 39 848,5 tys. zł w 2021 r.¹¹³

Monitorowanie i ocena oraz koordynowanie realizacji modułu 3 Programu

Minister EN nie ustanowił mechanizmów monitorowania modułu 3 Programu

6. Minister EN, będący koordynatorem modułu 3 Programu, w latach objętych kontrolą, nie ustanowił odrębnych mechanizmów i pisemnych procedur prowadzenia bieżącego monitoringu tego modułu oraz jego dokumentowania¹¹⁴. Powyższe tłumaczono tym, że podstawę regulacji tej kwestii stanowią postanowienia rozdziału VII.2. *Monitoring modułu 3 Programu*. Prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu polegało głównie na zapoznawaniu się z pytaniami i wątpliwościami zgłaszanymi przez członków zespołów ds. oceny oraz organów prowadzących i szkół realizujących Program. Ponadto, na stronie internetowej Ministerstwa EN wyodrębniono zakładkę pn. *Posiłek w szkole i w domu*, w której publikowano odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania¹¹⁵.

NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą, dla celów bieżącego monitorowania realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu Minister EN nie skorzystał z możliwości żądania dodatkowych informacji od szkół, organów prowadzących szkoły i wojewodów w trybie art. 18 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Tłumaczono to głównie brakiem potrzeby wprowadzania dodatkowych działań monitorujących w kolejnych latach obowiązywania Programu, ponieważ zarówno w 2020 r., jak i w 2021 r., nie było informacji i sygnałów (również w czasie epidemii COVID-19) o istotnych zagrożeniach realizacji zadań.

¹¹³ Województwo małopolskie złożyło 24 września 2021 r. wniosek o korektę decyzji Ministra Finansów o 61,6 tys. zł (zmniejszenie), według stanu na 1 października Minister Finansów nie wydał jeszcze decyzji w tej sprawie.

¹¹⁴ Zgodnie z rozdziałem IV. 2.1. ppkt 5 Programu, zadaniem Ministra EN, jako koordynatora modułu 3 Programu, jest monitorowanie jego realizacji.

¹¹⁵ <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/odpowiedzi-na-najczesciej-zadawane-pytania>

Nie podejmowano wystarczających działań w celu wyegzekwowania obowiązku przekazania pełnej dokumentacji dotyczącej udzielanego wsparcia

Ministerstwo EN zwracało się do wojewodów (kuratorów oświaty) i Ministra KiDN przypominając o obowiązku przesyłania dokumentów w trybie § 12 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 (tj. zbiorczych informacji o wysokości kwot wsparcia finansowego przekazanych poszczególnym szkołom objętym wsparciem oraz kopie protokołów z przeprowadzonej oceny wniosków) oraz weryfikowało terminowość złożenia tych dokumentów. Nie podejmowano natomiast wystarczających działań w celu wyegzekwowania obowiązku przekazania pełnej dokumentacji, o której mowa w ww. przepisie, co było działaniem nierzetelnym. Mimo uzupełnienia części dokumentów w trakcie kontroli NIK, Ministerstwo nie dysponowało kompletną dokumentacją w tym zakresie z sześciu województw za 2019 r., czterech województw za 2020 r. i pięciu województw za 2021 r., zapewniającą prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu¹¹⁶. W Ministerstwie EN wyjaśniano, że przyczyną była zmiana pracownika merytorycznego i jednocześnie obciążenie wieloma zadaniami, co utrudniało wnikliwe analizowanie dokumentacji innej, niż podstawowa w zakresie uruchamiania środków. Podkreślano również, że odpowiedzialność za jakość dokumentacji spoczywa na służbach wojewodów wykonujących dokumentowane działania.

Roczny monitoring modułu 3 Programu prowadzono na podstawie sprawozdań z jego realizacji

7. Roczny monitoring modułu 3 Programu odbywał się na podstawie analizy sprawozdań z jego realizacji w roku 2019 i 2020, przekazywanych przez wojewodów i Ministra KiDN w trybie § 16 i 17 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Kontrola NIK wykazała jednak, że część z tych sprawozdań (osiem za 2019 r. i siedem za 2020 r.) zawierała błędy, co świadczy o ich nierzetelnej weryfikacji przez pracowników Ministerstwa EN. Stwierdzone przez NIK błędy polegały na przykład na niezgodności kwoty udzielonego wsparcia finansowego (dotacji) wykazanej w sprawozdaniu wojewody i decyzji Ministra Finansów dla tego województwa, czy braku zgodności kwot w części 1 sprawozdania (zawierającej zbiorcze zestawienia ilościowo-wartościowe zadań) i w części 2 (dotyczącej podsumowania realizacji modułu 3). W Ministerstwie EN wyjaśniano, że przyczyną niezwyfikowania sprawozdań były m.in. czasowe trudności spowodowane brakiem pracownika merytorycznego do obsługi Programu oraz ciężką sytuacją wywołaną epidemią COVID-19, w tym konieczność wdrożenia nauczania w formie zdalnej, co uniemożliwiło prowadzenie pełnego monitoringu Programu, w tym analizy sprawozdań. W toku kontroli NIK, Ministerstwo EN zwracało się do kuratoriów o wyjaśnienie błędów wskazanych przez NIK. Wynikiem tych działań było złożenie korekt sprawozdań za lata 2019-2020.

Stwierdzone przez NIK błędy w sprawozdaniach przekazywanych przez wojewodów i Ministra KiDN, w trybie § 16 i 17 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 skutkowały tym, że *Formularze opisowe dotyczące realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym dla modułu 3 Programu* za rok 2019 i 2020 zawierały część danych niezgodnych ze stanem faktycznym (w tym m.in. w zakresie uzyskanych efektów) wynikającym ze zbiorczych tabel sporządzonych na podstawie skorygowanych sprawozdań wojewodów.

W Ministerstwie EN nie ustanowiono pisemnych procedur weryfikacji terminowości, kompletności, prawidłowości i rzetelności dokumentów,

¹¹⁶ Np. w przypadku województwa małopolskiego za lata 2019-2021 brak było: protokołów zespołu ds. oceny, wykazów organów prowadzących, których wnioski nie podlegały ocenie oraz wykazów w postaci zbiorczej informacji o wysokości kwot wsparcia finansowego przekazanych poszczególnym szkołom. W przypadku województwa śląskiego za lata 2019-2020 stwierdzono brak: wykazów szkół, uszeregowanego malejąco według przyznanej liczby punktów zgodnie z oceną oraz wykazów organów prowadzących, których wnioski nie podlegały ocenie.

otrzymywanych od wojewodów i Ministra KiDN na podstawie § 12, 16 i 17 rozporządzenia RM¹¹⁷.

Minister EN nie dokonywał wymaganej ewaluacji Programu oraz nie analizował zgłoszonych problemów dotyczących modułu 3

Na podstawie sprawozdań wojewodów i Ministra KiDN, Ministerstwo EN opracowywało zbiorcze informacje o realizacji Programu w roku: 2019 i 2020, w formie zestawień. Poza ww. informacjami, w toku kontroli NIK nie przedstawiono dokumentów wskazujących na dokonywanie corocznej analizy ilościowej i jakościowej sprawozdań, co powinno stanowić metodę ewaluacji Programu i do czego był zobowiązany minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, zgodnie z postanowieniem zawartym w rozdziale VII.2. w związku z postanowieniem rozdziału IV.2.1. ust. 7 Programu.

Opis nieprawidłowości

Minister EN nie przeprowadzał wymaganej ewaluacji Programu poprzez coroczne analizy ilościowe i jakościowe sprawozdań. Nie dokonywał również ocen oraz analiz uwag zgłaszanych przez wojewodów dotyczących problemów i barier przy realizacji modułu 3 Programu, a także nie formułował wniosków tym zakresie. Powyższe tłumaczono m.in. brakiem zasobów kadrowych do przeprowadzenia szczegółowej analizy i oceny, bieżącego monitorowania problemów pojawiających się w związku z realizowaniem ww. modułu oraz do udzielania odpowiedzi na zgłaszane trudności i bariery. Działania dotyczące ewaluacji Programu, zamierzano zrealizować na przełomie lat 2020/2021, po zatrudnieniu pracownika, jednak ciężka sytuacja wywołana epidemią COVID-19 uniemożliwiła pełną realizację monitoringu Programu. Wskazano również, że MEN zakładał, że do Programu w danym roku przystąpią organy, które już mogą i potrafią dopełnić formalności w określonych w Programie terminach. Natomiast te organy, które potrzebują więcej czasu na przygotowanie się do realizacji Programu mogą przystąpić do niego w kolejnych latach. Dlatego Program pomyślany został, jako wieloletni.

Pomimo częstego wskazywania przez wojewodów problemów przy zakupie wyposażenia kuchni z wydatków bieżących oraz sposób oceny wniosków w tym zakresie, w Ministerstwie EN nie doprowadzono do ujednoczenia interpretacji zasad oceny wniosków w zakresie tzw. „ukrytego wydatku majątkowego” we wszystkich województwach. Brak takiej interpretacji spowodował, że np. w województwie dolnośląskim stosowane było rygorystyczne podejście do oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, a zespół w czasie oceny merytorycznej wniosków na 2021 r. podjął decyzję o odmowie wsparcia finansowego 43 szkołom, w tym 31 (tj. 72,1%) z uwagi na tzw. „wydatek majątkowy” lub „ukryty wydatek majątkowy”¹¹⁸, natomiast w części województw (np. w województwie mazowieckim¹¹⁹) stosowano podejście bardziej liberalne, gdyż akceptowano wnioski, w których przewidywano oddzielny zakup poszczególnych elementów do pieca. Koszt żadnego z tych elementów nie przekraczał 10 tys. zł, ale cały zestaw kosztował znacznie powyżej tej kwoty. W toku kontroli NIK wyjaśniano, że Ministerstwo EN nie przeprowadzało analizy protokołów i załączników dotyczących oceny wniosków pod kątem przyczyn ich odrzucenia, w szczególności z powodu ujęcia tzw. „wydatku majątkowego” lub „ukrytego wydatku majątkowego”, bowiem zgodnie z przepisami § 7 i § 8 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, do oceny wniosków powołane są zespoły wojewodów, a ostateczne decyzje o udzieleniu wsparcia finansowego organom prowadzącym, stosownie do § 10 ww. rozporządzenia, podejmuje wojewoda.

Zdaniem NIK, dla prawidłowej realizacji Programu konieczna jest coroczna analiza i ocena jego funkcjonowania oraz jasne i obowiązujące we wszystkich województwach jednolite wytyczne oceny wniosków, w tym m.in. w zakresie tzw. „ukrytych wydatków majątkowych”. Istotna w tym procesie powinna być również analiza uwag i wniosków na temat pojawiających się problemów, zgłaszanych przez uczestników Programu. W opinii NIK, powyższe uwagi i wnioski powinny podlegać ocenie i wspomagać monitoring Programu. Ministerstwo EN, już po otrzymaniu sprawozdań za 2019 r. dotyczących pierwszego roku funkcjonowania Programu, powinno przeanalizować zgłaszane problemy w celu usunięcia niejednoznaczności interpretacyjnych

¹¹⁷ Tj. zbiorczych informacji o wysokości kwot wsparcia finansowego przekazanych poszczególnym szkołom objętym wsparciem wraz z kopiami protokołów dotyczących ocen wniosków oraz sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu.

¹¹⁸ Np. w gminach: Głogów, Strzelin, Środa Śląska i Lubin.

¹¹⁹ Np. w przypadku gmin: Łochów, Belsk Duży, Grójec, Radom.

oraz pojawiających się barier. Ministerstwo EN nie dokonało takich analiz i nie wykorzystało złożonych uwag do usprawnienia procedur modułu 3 Programu.

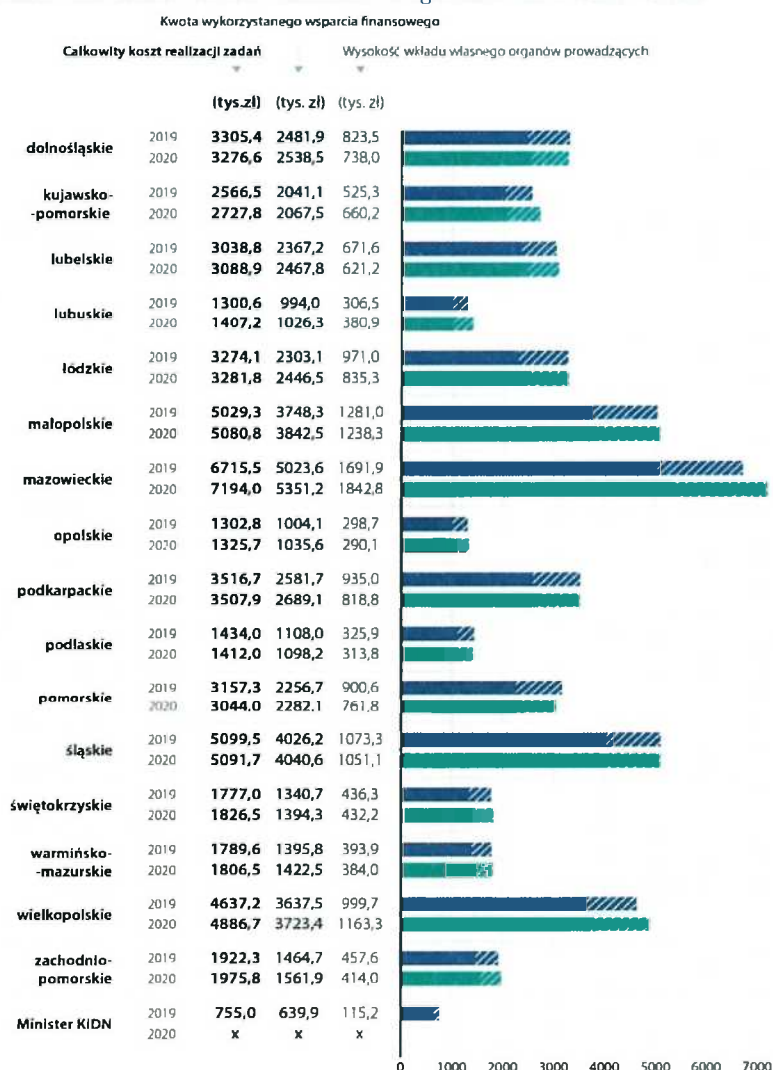
NIK zwraca również uwagę, że w trakcie realizacji modułu 3 Programu Ministerstwo EN nie podejmowało działań interwencyjnych (zaradczych, naprawczych, dyscyplinujących). Tłumaczono to brakiem sygnałów o okolicznościach wymagających takich interwencji, co nie znajduje w pełni potwierdzenia w świetle problemów wykazanych w sprawozdaniach wojewodów.

Koszt realizacji zadań w ramach modułu 3 w latach 2019-2020 wyniósł ogółem 101,6 mln zł

8. Całkowity koszt realizacji przez organy prowadzące zadań w ramach modułu 3 Programu w latach 2019-2020 wyniósł 101 555,6 tys. zł¹²⁰ (w tym wysokość wkładu własnego organów prowadzących 24 152,9 tys. zł, tj. 23,8% kwoty kosztów realizacji zadań). I tak:

- w 2019 r.: 50 621,6 tys. zł (49 866,5 tys. zł w województwach, w tym wkład własny 12 091,8 tys. zł oraz 755,0 tys. zł w Ministerstwie KiDN, w tym wkład własny 115,2 tys. zł),
- w 2020 r. - 50 934,1 tys. zł w województwach, w tym wkład własny 11 945,9 tys. zł.

Infografika nr 9. Koszt realizacji przez organy prowadzące w poszczególnych województwach zadań w ramach modułu 3 Programu w latach 2019-2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

¹²⁰ Różnice w sumach kwot wynikają z zaokrągleń.

Najwyższą kwotę wydatkowano na wyposażenie kuchni w stołówkach szkolnych

W latach 2019-2020 najwyższą kwotę wydatkowano na wyposażenie kuchni w stołówkach szkolnych (61 780,6 tys. zł przy wkładzie własnym w wysokości 12 288,0 tys. zł). Na usługi remontowo-adaptacyjne stołówek lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni) wydatkowano 30 497,4 tys. zł (wkład własny – 10 005,3 tys. zł), a na wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków – 9277,6 tys. zł (wkład własny – 1859,6 tys. zł).

Łączna kwota wsparcia finansowego (dotacji) z budżetu państwa udzielonego organom prowadzącym wyniosła 79 190,1 tys. zł. Z kwoty tej wykorzystano 77 402,6 tys. zł, tj. 97,7%. I tak:

- w 2019 r. – wsparcie wyniosło 39 572,9 tys. zł (38 933,1 tys. zł w województwach i 639,9 tys. zł w Ministerstwie KiDN), a wykorzystano 38 414,5 tys. zł, tj. 97,1% (w tym w województwach 37 774,6 tys. zł, tj. 97,0%, a w Ministerstwie KiDN prawie 100%),
- w 2020 r. – wsparcie (tylko w województwach) wyniosło 39 617,2 tys. zł, a wykorzystano 38 988,1 tys. zł, tj. 98,4%.

Powodem niepełnego wykonania planu finansowego modułu 3 Programu był głównie zakup towarów i usług w cenie niższej niż zaplanowano na etapie przygotowywania kosztorysu oraz rezygnacja kilku gmin z udziału w Programie.

W latach objętych kontrolą odnotowano duże zainteresowanie realizacją zadań w ramach modułu 3 Programu

W okresie objętym kontrolą odnotowano duże zainteresowanie modułem 3 Programu zarówno wśród dyrektorów szkół, jak i organów prowadzących. W latach 2019-2021 wsparcia finansowego udzielono 1394 organom prowadzącym na realizację zadań w 1977 szkołach¹²¹. Jednocześnie odsetek szkół, które otrzymały wsparcie, w stosunku do zgłoszonych potrzeb szkół (wyrażonych we wnioskach organów prowadzących), nie przekraczał 18,3%. I tak, liczba publicznych szkół podstawowych, dla których wnioskowano o wsparcie wyniosła:

- w 2019 r.: 4854, wsparcie finansowe uzyskało 718 szkół (14,8%),
- w 2020 r.: 3522, wsparcie finansowe uzyskało 637 szkół (18,1%),
- w 2021 r.: 3393, wsparcie finansowe uzyskało 622 szkół (18,3%).

Liczba organów prowadzących szkoły, które złożyły wnioski o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu wyniosła: 1970 w 2019r., 1536 w 2020 r. i 1524 w 2021 r., natomiast wsparcie finansowe uzyskało odpowiednio: 478 organów prowadzących (tj. 24,3%), 450 (tj. 29,3%) i 466 (tj. 30,6%).

Zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. osiągnięto planowaną docelową wartość 0,5 miernika realizacji wieloletniego programu rządowego, który w ustawach budżetowych dotyczących powyższych lat określono dla modułu 3 Programu jako *Liczba szkół publicznych, które zostały objęte programem (w tys.)*, uzyskując odpowiednio wartości 0,718 i 0,637 tego miernika. NIK zwraca jednak uwagę, że ww. miernik, a także mierniki stopnia realizacji Programu w zakresie modułu 3¹²² (określone w rozdziale II) odnoszą się jedynie do liczby szkół publicznych, które zostały objęte Programem. Nie uwzględniają natomiast stopnia zaspokojenia zgłoszonych potrzeb w zakresie modułu 3 Programu.

Efekty zadań realizowanych przez szkoły

W wyniku realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w dwóch pierwszych latach jego obowiązywania (2019-2020) osiągnięto następujące efekty:

¹²¹ W tym w 2019 r. w 18 szkołach, których organem prowadzącym był Minister KiDN.

¹²² Miernikami stopnia realizacji modułu 3 Programu są: 1) liczba szkół publicznych, która w latach 2019-2023 została objęta Programem; 2) liczba szkół publicznych, w których dokonano: a) doposażenia i poprawy standardu funkcjonujących stołówek (własna kuchnia i jadalnia) lub doposażenia stołówek, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uruchomione lub stworzenia nowych stołówek, b) wsparcia w zakresie adaptacji i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni).

- doposażono i poprawiono standard funkcjonujących stołówek szkolnych w 1189 szkołach (w 2019 r. w 622 szkołach, w tym w 14 szkołach prowadzonych przez Ministra KiDN, w 2020 r. w 567 szkołach),
- zorganizowano nowe stołówki szkolne w 36 szkołach (w 2019 r. w 19 szkołach, w tym w jednej ze szkół prowadzonych przez Ministra KiDN, w 2020 r. w 17 szkołach),
- doposażono stołówki szkolne, które dotąd nie funkcjonowały w celu ich uruchomienia w 22 szkołach (w 2019 r. w 14 szkołach, w tym w jednej ze szkół prowadzonych przez Ministra KiDN, w 2020 r. w ośmiu szkołach),
- zaadaptowano pomieszczenia wyłącznie na jadalnie w szkołach, w których dotąd one nie funkcjonowały (stworzenie nowej jadalni) w 74 szkołach (w 2019 r. w 46 szkołach, w 2020 r. w 28 szkołach),
- doposażono lub poprawiono standard pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni, w szkołach, w których funkcjonuje wyłącznie jadalnia) w 34 szkołach (w 2019 r. w 17 szkołach, w tym w dwóch szkołach prowadzonych przez Ministra KiDN, w 2020 r. w 17 szkołach).

Liczba uczniów korzystających z posiłków w szkołach objętych Programem

9. W szkołach, w których zrealizowano zadania w ramach modułu 3 Programu, według stanu na 30 września 2019 r., z obiadów w szkole korzystało 113 450 uczniów, co stanowiło 96,1% stanu na 30 września 2018 r., tj. 118 010 uczniów¹²³. W siedmiu województwach (tj. dolnośląskim, lubelskim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) liczba uczniów korzystających z obiadów według stanu na 30 września 2019 r. była wyższa lub równa liczbie uczniów według stanu na 30 września 2018 r. Najwyższy wzrost uczniów korzystających z obiadów odnotowano w województwie opolskim (o 53,0%) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast największy spadek – w województwie lubuskim (o 40,1%). W Ministerstwie EN wyjaśniano, że wojewodowie, organy prowadzące, jak i dyrektorzy szkół nie mogą ingerować i nakładać na dzieci uczęszczające do szkół obowiązku korzystania ze stołówki szkolnej, bowiem jest ono dobrowolne.

Liczba uczniów korzystających z obiadów wydawanych w dniach nauki szkolnej w styczniu 2021 r. wynosiła 64 442, tj. ponad połowę uczniów korzystających z obiadów w styczniu 2020 r. (126 078). We wszystkich województwach liczba uczniów korzystających w styczniu 2021 r. w stosunku do stycznia 2020 r. była niższa (najmniej o 16,0% w woj. opolskim, najwięcej o 64,3% w woj. świętokrzyskim).

Należy podkreślić, że ocena efektów realizacji modułu 3 Programu w 2020 r., w porównaniu do 2019 r., mierzona liczbą uczniów korzystających z obiadów w szkole, jest utrudniona ze względu na trwający od marca 2020 r. stan epidemii COVID-19 i wprowadzoną w szkołach naukę zdalną. W Ministerstwie EN wskazywano, że mniejsza liczba uczniów korzystających z obiadów wydawanych w dniach nauki szkolnej w styczniu 2021 r. wynikała z faktu zaplanowania ferii zimowych, w związku z epidemią COVID-19, w jednym terminie dla wszystkich województw (tj. od 4 do 17 stycznia 2021 r.) oraz ograniczeń w funkcjonowaniu szkół w ciągu roku szkolnego, w tym wprowadzenia nauki w systemie zdalnym.

10. W sprawozdaniach z realizacji modułu 3 Programu składanych do Ministra EN, wojewodowie (kuratorzy oświaty) zawierali informacje o problemach i barierach zgłaszanych przez organy prowadzące.

Analiza zgłoszonych problemów wskazuje m.in. na:

- zbyt krótki czas na dokonanie przez szkoły dokładnej analizy potrzeb i rynku, trudność zakupu wyposażenia lub usług w kwotach określonych we wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, co powoduje rozbieżności pomiędzy kalkulacją kosztów we wniosku a faktycznymi kosztami zakupu (województwo małopolskie za 2019 r., województwo mazowieckie za 2019 r.);

W sprawozdaniach składanych Ministrowi EN wojewodowie wykazywali problemy organów prowadzących przy realizacji Programu

¹²³ Nie wliczając uczniów w szkołach, których organem prowadzącym był Minister KiDN.

- brak możliwości przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysów, np. zaoszczędzonych środków z zakupu wyposażenia na usługi remontowe i materiały budowlane, co zwiększyło znacznie koszt po stronie gminy (województwo zachodniopomorskie za 2019 r., województwo podlaskie za 2020 r.);
- zbyt krótki okres pomiędzy wpływem środków pieniężnych a obowiązkiem wykonania prac, tj. ze względu na bezpieczeństwo dzieci prace prowadzono w przerwie wakacyjnej (województwo wielkopolskie za 2019 r.);
- ograniczenie wykorzystania środków dotacji wyłącznie na wydatki bieżące jednostek, co wyklucza możliwość uzyskania dotacji, gdy wartość planowanych do zakupu urządzeń przesądza o konieczności zakwalifikowania ich do wydatków inwestycyjnych (województwo małopolskie i pomorskie za 2019 r.) oraz *możliwość zakupu niezbędnych sprzętów np. pieca konwekcyjnego, którego kwota przekracza 10 000 zł* (województwo śląskie i wielkopolskie za 2019 r., województwo mazowieckie i pomorskie za 2020 r.);
- różny sposób interpretacji przez poszczególne organy administracji publicznej przepisu w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3 dotyczącego ponoszenia wydatków bieżących przy zakupach powyżej 10 tys. zł (województwo mazowieckie za 2019 r.);
- problem z interpretacją przez organy prowadzące jakie dane należy ująć w kolumnie pn. „Liczba jednostek” oraz wierszu pn. „Ogółem” w części 1 sprawozdania zbiorczego dotyczącej danych ilościowo-wartościowych z realizacji Programu (województwo mazowieckie za 2019 r.);
- brak spójności wzoru wniosku i sprawozdania w zakresie dotyczącym liczby wydawanych posiłków w szkołach z oddziałami przedszkolnymi oraz w zespołach szkolno-przedszkolnych, gdzie wydawane są posiłki dla uczniów szkół oraz dzieci przedszkolnych (województwo opolskie za 2019 r.).

Dyrektor DWEW wskazała, że § 4 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, ograniczający zakres Programu wyłącznie do wydatków bieżących, wynika z ustaleń prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania z ministrem rodziny, pracy i polityki społecznej, ministrem finansów, zainteresowanymi służbami wojewodów, kuratoriami i organami prowadzącymi szkoły. Udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań inwestycyjnych wymagałoby wkładu własnego organów prowadzących szkoły, wynoszącego 50% wydatków planowanych na realizację zadania¹²⁴. Biorąc pod uwagę postanowienia Programu (rozdział V.2) ustalono, że obowiązkowy wkład finansowy lub rzeczowy organów prowadzących szkoły będzie wynosił 20%, gdyż chodziło o umożliwienie przystąpienia do Programu, jak największej liczbie organów prowadzących. Ministerstwo EN poinformowało również Ministerstwo Finansów, że poczyniło wstępne rozeznanie rynku i w większości przypadków wartość jednostkowa środków trwałych niezbędnych do wyposażenia kuchni nie przekraczała 10 tys. zł. Dyrektor DWEW wyjaśniła ponadto, iż zakładano, że w czasie realizacji Programu nie będzie możliwości zmiany jego zasad, zmiany terminów, zwiększenia kwoty do ponad 10 tys. zł, itd., ze względu na czasochłonność procedur legislacyjnych oraz fakt, że rozporządzenie RM w sprawie modułu 3 nie przewiduje możliwości przesuwania środków między poszczególnymi pozycjami kosztorysów, np. zaoszczędzonych środków z zakupu wyposażenia na usługi remontowe i materiały budowlane.

Ministerstwo EN planuje podjąć działania w celu rozwiązania części zgłoszonych problemów i barier

W toku kontroli NIK Dyrektor DWEW zadeklarowała, że Ministerstwo EN opracuje wytyczne zawierające uszczegółowienie do Programu, a przy ich przygotowaniu zostaną rozważone uwagi dotyczące m.in. [1] problemów z dokonaniem zakupów wyposażenia lub usług w kwotach określonych we wniosku o dofinansowanie zadania z uwagi na zmiany cen podczas realizacji zamówienia; [2] braku możliwości przesuwania zaoszczędzonych środków z zakupu wyposażenia na usługi remontowe i materiały budowlane; [3] braku możliwości przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami

¹²⁴ Zgodnie z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy o dochodach jst, dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych może być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

kosztorysów. Ponadto w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, Minister EN podał, że zostanie przeprowadzona szczegółowa analiza sprawozdań wojewodów z realizacji modułu 3 Programu, w tym zgłoszonych problemów i barier.

5.2.2. DZIAŁANIA WOJEWODÓW (KURATORÓW OŚWIATY)

Wojewodowie zapewnili warunki prawno-organizacyjne realizacji zadań modułu 3 Programu na terenie województwa

1. Wszyscy wojewodowie objęci kontrolą przekazali właściwym kuratorom realizację większości swoich zadań dotyczących modułu 3 Programu. Do zadań tych należało w szczególności zapewnienie warunków pracy zespołu ds. oceny, zawieranie, w imieniu wojewodów, umów dotacji na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu, rozliczanie środków budżetu państwa przekazanych organom prowadzącym w ramach wsparcia finansowego, a także dokonywanie oceny efektów realizacji zadań w danym roku oraz sporządzanie sprawozdań, o których mowa w § 16 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. W okresie objętym kontrolą, trzech wojewodów (Mazowiecki, Podlaski i Świętokrzyski) zawarło z właściwymi kuratorami porozumienia, na mocy których nastąpiło przekazanie części zadań dotyczących modułu 3 Programu, natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski udzielił kuratorowi pełnomocnictwa do wykonywania, w imieniu i na odpowiedzialność wojewody, czynności niezbędnych do realizacji ww. modułu. W porozumieniach zawartych przez Wojewodów: Podlaskiego i Świętokrzyskiego zadania kuratorów dotyczące modułu 3 Programu zostały wyszczególnione, natomiast w porozumieniu zawartym przez Wojewodę Mazowieckiego nie określono szczegółowo zadań, wskazując jedynie na rozporządzenie RM w sprawie modułu 3.

Wojewodowie w swoim zakresie pozostawili sprawy dotyczące m.in. występowania o środki z rezerwy celowej na realizację modułu 3 Programu oraz przekazywania organom prowadzącym środków budżetu państwa na zadania objęte wsparciem finansowym w ramach tego modułu. Ten rodzaj zadań zazwyczaj był ujęty w regulaminach organizacyjnych UW, jednak bez odniesienia do ww. modułu.

We wszystkich skontrolowanych kuratoriach zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań przekazanych przez wojewodów

We wszystkich skontrolowanych kuratoriach zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe niezbędne do realizacji modułu 3 Programu, pomimo że zadania w ww. zakresie nie zostały wprost ujęte w regulaminach organizacyjnych tych jednostek (np. regulacje odnosiły się ogólnie do programów rządowych). Zadania związane z modułem 3 Programu wykonywało od dwóch (KO w Białymstoku) do sześciu pracowników kuratorium (KO w Warszawie i Olsztynie). W zakresach obowiązków tych pracowników również nie były ujęte zadania odnoszące się bezpośrednio do modułu 3 Programu.

We wszystkich kuratoriach prawidłowo powołano zespoły ds. oceny

2. We wszystkich kuratoriach objętych kontrolą, na podstawie § 7 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, powołano zespoły ds. oceny. W trzech kuratoriach (tj. w: Warszawie, Olsztynie i Białymstoku) zespoły zostały powołane przez kuratorów, natomiast w KO w Kielcach – przez wojewodę. Zgodnie z wymogiem określonym w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, składały się one z co najmniej trzech osób, w tym dwóch przedstawicieli kuratora. Oprócz przedstawicieli kuratora, członkami zespołów ds. oceny byli również pracownicy urzędów wojewódzkich¹²⁵. Wszystkie zespoły zrealizowały swoje obowiązki w terminach określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. NIK zwraca jednak uwagę, że Wojewoda Świętokrzyski powołał zespół ds. oceny dopiero trzy dni przed upływem terminu na dokonanie oceny wniosków, co wymagało od członków tego zespołu znacznego zintensyfikowania działań w tym okresie.

Wszyscy kuratorzy zapewnili obsługę zespołów ds. oceny

3. Kuratorzy, w okresie objętym kontrolą, zapewnili obsługę zespołów ds. oceny, w szczególności poprzez: organizację miejsca ich posiedzeń, zakup materiałów biurowych, pomoc techniczną oraz pomoc w przygotowywaniu

¹²⁵ Łączna liczba członków ww. zespołów w poszczególnych kuratoriach wynosiła od czterech (KO w Białymstoku) do ośmiu osób (KO w Warszawie).

niezbędnej dokumentacji. Wszyscy wojewodowie przekazali kuratorom środki finansowe na koszty obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, o których mowa w § 5 ust. 5 i 6 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3¹²⁶. Z ww. tytułu poszczególne kuratoria wydatkowały:

- KO w Warszawie: 42,6 tys. zł w 2019 r. (100% otrzymanej kwoty), 43,3 tys. zł w 2020 r. (100% otrzymanej kwoty) i 0,6 tys. zł w 2021 r. (13,6% otrzymanej kwoty¹²⁷);
- KO w Olsztynie: 11,5 tys. zł w 2019 r. (96,6% otrzymanej kwoty), 9,0 tys. zł w 2020 r. (74,4% otrzymanej kwoty) i 2,2 tys. zł w 2021 r. (18,2% otrzymanej kwoty¹²⁸);
- KO w Białymstoku: 6,6 tys. zł w 2019 r. (100% otrzymanej kwoty), 9,2 tys. zł w 2020 roku (100% otrzymanej kwoty) i 0,5 tys. zł (5,5% otrzymanej kwoty¹²⁹);
- KO w Kielcach: 5,4 tys. zł w 2019 r. (49% otrzymanej kwoty), 11,0 tys. zł w 2020 r. (98,2% otrzymanej kwoty), w 2021 r. nie poniesiono żadnych wydatków¹³⁰.

Ze środków otrzymanych na obsługę zadań w ramach modułu 3 Programu kuratoria zakupiły m.in.: artykuły biurowe, papier, tonery, zestawy komputerowe wraz z oprogramowaniem, laptopy, fotele i szafki.

Opis nieprawidłowości

W dwóch KO do kosztów obsługi realizacji zadań modułu 3 nieprawidłowo zaliczono wydatki niezwiązane bezpośrednio z obsługą zespołu ds. oceny

W dwóch skontrolowanych kuratoriach (w Olsztynie i Warszawie) do kosztów obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, wbrew przepisom § 5 ust. 6 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, zaliczono wydatki rzeczowe, które nie były bezpośrednio związane z obsługą zespołu ds. oceny wniosków. W KO w Olsztynie niezgodnie z ww. przepisem wydatkowano łącznie 4,9 tys. zł (w 2019 r. 2,4 tys. zł na zakup zestawu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz w 2020 r. 2,5 tys. zł na zakup telefonu i tabletu), a w KO w Warszawie łącznie 3,4 tys. zł (w 2019 r. 2,5 tys. zł na zakup komputera oraz 0,9 tys. zł na zakup monitora). Zakupione przedmioty otrzymali i wykorzystywali pracownicy, którzy ani nie byli członkami zespołu ds. oceny ani nie wykonywali zadań związanych bezpośrednio z jego obsługą.

W latach 2019-2021 do skontrolowanych KO wpłynęło 1368 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego

4. W latach 2019-2021 do skontrolowanych kuratoriów wpłynęło łącznie 1368 wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu, w tym 527 w 2019 r., 417 w 2020 r. oraz 424 w 2021 r. Najwięcej wniosków złożono w KO w Warszawie (łącznie 750¹³¹), następnie w KO w Kielcach (221¹³²) i KO w Olsztynie (215¹³³), a najmniej w KO w Białymstoku – 182¹³⁴.

Ocena wniosków, które otrzymały wsparcie dokonana została zgodnie z obowiązującymi przepisami

Badanie 66 wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu¹³⁵, które zostały ocenione pozytywnie wykazało m.in., że:

- zawierały one elementy określone w § 6 ust. 2 pkt 1-8 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 i zostały sporządzone według wzoru ustalonego przez Ministra EN;
- oceny wniosków dokonano w terminach określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3;
- ocena punktowa zastosowana przy ocenie pod względem merytorycznym była zgodna z przepisami § 8 ust. 4 pkt 1-4 i ust. 5 rozporządzenia RM

¹²⁶ Z tego tytułu mogły być dokonywane wydatki rzeczowe związane bezpośrednio z obsługą zespołów, w kwocie stanowiącej 0,8% środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu.

¹²⁷ Do 26 lipca.

¹²⁸ Do 14 lipca.

¹²⁹ Do 30 czerwca.

¹³⁰ Do 12 sierpnia.

¹³¹ Z tego: 279 w 2019 r., 235 w 2020 r. i 236 w 2021 r.

¹³² Z tego: 80 w 2019 r., 61 w 2020 r. i 80 w 2021 r.

¹³³ Z tego: 92 w 2019 r., 64 w 2020 r. i 59 w 2021 r.

¹³⁴ Z tego: 76 w 2019 r., 57 w 2020 r. i 49 w 2021 r.

¹³⁵ Tj. 18 wniosków w KO w Warszawie, 16 wniosków w KO w Kielcach, 17 wniosków w KO w Olsztynie i 15 wniosków w KO w Białymstoku.

w sprawie modułu 3. Oceny tej dokonywano odrębnie w odniesieniu do każdej szkoły objętej wnioskiem, co było zgodne z § 8 ust. 8 tego rozporządzenia. Nie stwierdzono przypadków niejednolitego podejścia do ocenianych wniosków. Do przeprowadzonej formalnej i merytorycznej oceny wniosków sporządzane były karty oceny wniosków.

Zespoły ds. oceny sporządziły protokoły zawierające elementy, o których mowa w § 8 ust. 9 pkt 1-4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 oraz przekazały je właściwym kuratorom.

Ocena wniosków rozpatrzonych negatywnie w większości przebiegała z zachowaniem obowiązujących zasad

Szczegółowe badanie 20 wniosków ocenionych negatywnie¹³⁶ wykazało, że z wyjątkiem jednego wniosku (złożonego w KO w Kielcach), zespoły ds. oceny przestrzegały obowiązujących przepisów, a niezakwalifikowanie szkół do udzielenia wsparcia w ramach Programu było uzasadnione.

Opis nieprawidłowości

Wniosek dotyczący jednej ze szkół oceniono negatywnie, pomimo że wskazany w nim wydatek był zgodny z rozporządzeniem RM w sprawie modułu 3

Zespół ds. oceny w KO w Kielcach negatywnie ocenił pod względem formalnym wniosek gminy Piekoszów (dotyczący jednej ze szkół podstawowych) jako zawierający wydatki niekwalifikowalne – wniosek przewidywał zakup dwóch regałów na plecaki do jadalni w kwocie 490 zł. Kurator wyjaśnił, że zespół ds. oceny wniosków uznał, że regał na plecaki nie mieści się w katalogu określonym w § 2 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

W ocenie NIK zaplanowany zakup był uzasadniony, gdyż zgodnie z wnioskiem wyposażenie jadalni w odpowiednie meble i regały na plecaki miało poprawić funkcjonalność pomieszczenia, w którym w czasie półgodzinnej przerwy posiłek spożywa średnio 50 uczniów, którzy wchodzi do stołówki w dwóch turach z uwagi na brak miejsc siedzących. Katalog możliwych wydatków, określony w § 2 ust. 7 pkt 3 ww. rozporządzenia, nie jest zamknięty. Ze względu na fakt, że wniosek ten w ocenie merytorycznej uzyskałby 13 punktów, a tym samym nie miał szansy na zakwalifikowanie do dofinansowania, stwierdzona nieprawidłowość ostatecznie nie miała wpływu na udzielenie wsparcia dla tego zadania.

Przyczyny negatywnej oceny wniosków o udzielenie wsparcia w ramach modułu 3 Programu

Przyczyną negatywnej oceny wniosków w skontrolowanych było m.in. złożenie wniosku po terminie określonym w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3, złożenie przez organy prowadzące niekompletnych dokumentów, brak we wniosku niektórych wymaganych informacji (np. rodzaju zadania, posiadanych pomieszczeń), czy wykazanie w kalkulacji planowanych kosztów realizacji zadania wydatków majątkowych.

Zespoły ds. oceny ponownie weryfikowały wnioski organów prowadzących pod względem prawidłowości zawartych w nich danych, w tym ujęcia wydatków majątkowych – niekwalifikowalnych w Programie¹³⁷ na etapie oceny formalnej lub merytorycznej. W części z tych wniosków zespoły stwierdziły dane nieprawidłowe lub niekompletne, co spowodowało ich odrzucenie.

Przykłady

Zespół ds. oceny w KO w Kielcach na etapie oceny formalnej odrzucił wnioski organów prowadzących m.in. z powodu ujęcia w nich wydatków majątkowych lub błędów w kalkulacji. Świętokrzyski Kurator Oświaty powyższe tłumaczył tym, że przystąpienie do analizy merytorycznej wniosków wymagało uprzedniego dokonania oceny formalnej. Wskazał, że kryteria dotyczące oceny merytorycznej mają za zadanie przydzielenie konkretnej liczby punktów dla szkoły, która występuje z wnioskiem, a punkty te określono w rozporządzeniu bardzo precyzyjnie i nie pozostawiono miejsca na subiektywną ocenę. W opinii Kuratora, organ prowadzący nie powinien objąć wnioskiem szkół, które przekazały dane nieprawidłowe, niekompletne lub po terminie. Powyższe dane obejmują również kalkulację planowanych kosztów realizacji zadania. W przypadku stwierdzenia przez zespół ds. oceny błędów w kalkulacji, np. wnioskowania o dotację uwzględniającą m.in. wydatki majątkowe nie ma możliwości przystąpienia do oceny merytorycznej. Zdaniem Kuratora w powyższym przypadku

¹³⁶ Tj. 10 w KO w Kielcach, cztery w KO w Warszawie, po trzy w KO w Olsztynie i w Białymstoku.

¹³⁷ Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, wydatki ponoszone w ramach realizacji zadania objętego wsparciem finansowym stanowią wydatki bieżące organów prowadzących.

zespół może stwierdzić niedopełnienie obowiązków organu prowadzącego wynikających z § 6 ust. 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

W **KO w Olsztynie** dwa badane wnioski, w których ujęto wydatki przekraczające 10,0 tys. zł przeszły ocenę pod względem formalnym i w wyniku oceny merytorycznej nie otrzymały wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu¹³⁸. Również wniosek, który posiadał nieprawidłowe i niekompletne dane (tj. błędy w kalkulacji kosztów realizacji zdania, skutkujące m.in. niemożliwością ustalenia faktycznej wysokości wnioskowanej kwoty wsparcia finansowego) został oceniony pozytywnie pod względem formalnym i negatywnie na etapie oceny merytorycznej.

NIK zwraca uwagę, że gdyby zespoły ds. oceny nie dokonały weryfikacji w powyżej wskazanym zakresie, to wsparcie finansowe otrzymałyby wnioski organów prowadzących niespełniające zasad określonych w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3 (w tym w zakresie wydatków bieżących).

Wnioski oceniano negatywnie również z powodu omyłek rachunkowych, błędów w kalkulacji (nawet o jeden lub dwa grosze). Zespoły ds. oceny nie występowały do organów prowadzących o uzupełnienie lub korektę wniosków. Kuratorzy wyjaśniali to tym, że procedura składania i oceny wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, określona w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3, nie przewiduje takich czynności. Świętokrzyski Kurator Oświaty podkreślił, że wnioski, które zostały odrzucone na etapie oceny formalnej nie były prawidłowo zweryfikowane przez organ prowadzący pod względem spełniania wymagań określonych w § 6 ust. 2 pkt 5 lit. h ww. rozporządzenia przed ich złożeniem w kuratorium. W KO w Warszawie wskazano również, że bardzo krótki czas wyznaczony na realizację Programu nie pozwalał na występowanie do organów prowadzących o złożenie wyjaśnień.

Przykład

W **KO w Kielcach** wśród wniosków dotyczących dziewięciu szkół, które zostały odrzucone z powodu oczywistych omyłek rachunkowych (błędne wyniki mnożenia liczby jednostek i ich kosztu jednostkowego), cztery otrzymałyby wysoką liczbę punktów na etapie oceny merytorycznej (16-17 punktów) i miałyby szansę na otrzymanie wsparcia¹³⁹.

NIK zwraca uwagę, że skontrolowane kuratoria nie informowały (z własnej inicjatywy) organów prowadzących o wynikach oceny formalnej, w tym o przyczynach odrzucenia wniosków na tym etapie.

W latach 2019-2021 kuratorzy, zgodnie z § 10 ust. 5 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, kwalifikowali w drodze losowań do objęcia wsparciem finansowym szkoły, które według protokołów zespołów ds. oceny uzyskały taką samą liczbę punktów i powinny zostać objęte wsparciem finansowym jako ostatnie. Losowanie odbywało się np. poprzez przypisanie szkołom numerów i *wyciąganie losów* lub za pomocą narzędzia informatycznego. W sytuacji, gdy po przeprowadzeniu losowania szkół pozostała jeszcze do rozdysponowania kwota, wybierano szkołę z grupy szkół uczestniczących w losowaniu (które nie zostały wylosowane). Takie szkoły były kwalifikowane do objęcia wsparciem jako ostatnie, zgodnie z § 10 ust. 6 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

W trzech skontrolowanych urzędach wojewódzkich, zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, niezwłocznie po sporządzeniu wykazów organów prowadzących wraz z wysokością udzielonego wsparcia finansowego (w odniesieniu do poszczególnych szkół objętych tym wsparciem) były one publikowane w BIP tych urzędów¹⁴⁰. W Warmińsko-Mazurskim UW, w okresie od maja 2019 r. do 7 października 2021 r., ww. obowiązek nie był

Kuratoria nie informowały wnioskodawców o przyczynach odrzucenia wniosku

Kuratorzy kwalifikowali w drodze losowań do objęcia wsparciem finansowym szkoły, które uzyskały taką samą liczbę punktów na etapie oceny merytorycznej

¹³⁸ We wniosku z 2020 r. wskazano planowany zakup urządzenia na kwotę 18,4 tys. zł, zaś we wniosku z 2021 r. – na kwotę 32,7 tys. zł.

¹³⁹ Badanie wybranych wniosków ocenionych negatywnie.

¹⁴⁰ W BIP Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego znajdowało się odwołanie do BIP Kuratorium Oświaty w Białymstoku dotyczące modułu 3 Programu, a w porozumieniu z dnia 19 marca 2019 r. Wojewoda Podlaski zobowiązał Kuratora do publikacji wykazu szkół w BIP Kuratorium.

przestrzegany. Wykazy organów prowadzących były natomiast publikowane w BIP wszystkich kuratoriów objętych kontrolą.

Do żadnego ze skontrolowanych kuratoriów nie wpłynęły rezygnacje organów prowadzących ze wsparcia finansowego przyznanego w ramach modułu 3 Programu.

Wojewodowie terminowo występowali o zwiększenie budżetu środkami z rezerwy celowej

5. W okresie objętym kontrolą, wojewodowie występowali do Ministra Finansów (za pośrednictwem Ministra EN) o zwiększenie planu wydatków o środki z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań Programu w terminie do 15 czerwca danego roku, tj. zgodnie z pkt 9 Harmonogramu realizacji modułu 3. Wszyscy kuratorzy niezwłocznie, tj. maksymalnie po upływie siedmiu dni od dnia zwiększenia budżetu właściwego wojewody, zawarli z organami prowadzącymi (w imieniu wojewodów) umowy dotyczące realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu¹⁴¹. Wszystkie ww. umowy zawierały elementy, o których mowa w art. 150 ust. 2 pkt 1-6 ufp, w tym m.in. szczegółowy opis zadania, termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz tryb kontroli.

W latach 2019-2021 czterech kuratorów objętych kontrolą zawarło z organami prowadzącymi (w imieniu wojewodów) łącznie 330 umów dotyczących realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, w tym 119 w 2019 r., 108 w 2020 r. i 103 w 2021 r. Łączna wysokość wsparcia, określona w tych umowach, wynosiła 28 280,3 tys. zł, z tego: 9 326,7 tys. zł w 2019 r., 9 477,4 tys. zł w 2020 r. i 9 476,2 tys. zł w 2021 r. Kwota wsparcia w województwie mazowieckim była najwyższa i w latach 2019-2021 wyniosła 16 154,1 tys. zł¹⁴². W pozostałych trzech województwach w ww. okresie udzielono wsparcia w wysokości: 4 515,8 tys. zł w województwie warmińsko-mazurskim¹⁴³, 4 175,3 tys. zł w województwie świętokrzyskim¹⁴⁴ oraz 3 435,1 tys. zł w województwie podlaskim¹⁴⁵.

Wojewodowie terminowo przekazali organom prowadzącym środki na realizację zadań objętych wsparciem

Wszyscy wojewodowie objęci kontrolą, stosownie do wymogu określonego w umowach o realizację zadań w ramach modułu 3 Programu podpisanych w latach 2019-2021, wywiązywali się z obowiązku terminowego przekazania organom prowadzącym środków z dotacji celowej.

W przypadku jednej badanej umowy dotacji pracownik KO w Warszawie wydał ustną zgodę na zmianę jej zakresu rzeczowego, pomimo że § 9 tej umowy obligował strony do dokonywania wszelkich zmian i uzupełnień umowy z zachowaniem formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Opis nieprawidłowości

W KO w Warszawie wydano ustną zgodę na zmianę umowy, co było niezgodne z zawartymi w niej postanowieniami

Pracownik **KO w Warszawie** wydał ustną zgodę na zakup przez gminę Zabrodzie w 2019 r. dwóch dodatkowych zmywarek wraz z montażem za łączną kwotą 10,9 tys. zł, niewskazanych we wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, stanowiącym załącznik do umowy dotacji zawartej z ww. gminą (patrz również pkt 4 w rozdziale 5.2.3. Informacji). Powyższe wyjaśniano m.in. tym, że gmina Zabrodzie drogą telefoniczną poinformowała KO w Warszawie, że w wyniku przeprowadzonego przetargu na wyposażenie kuchni w budynku szkoły w Adelinie powstały oszczędności w stosunku do szacowanej wartości zamówienia. Gmina Zabrodzie, po konsultacjach telefonicznych z pracownikiem Kuratorium, otrzymała zgodę na taki zakup. Podkreślono również, że znaczącym argumentem był duży wkład finansowy rozliczony przez ww. gminę w ramach dotacji (80,0 tys. zł). W związku z tym uznano, że gmina Zabrodzie, w ramach realizacji zadania, zakupiła dodatkowy sprzęt z własnych środków, a jedynie wykazała te pozycje w rozliczeniu.

¹⁴¹ Szczegółowym badaniem NIK objęła 96 umów dotacji o łącznej wartości 9 995,0 tys. zł.

¹⁴² Z tego: 5 325,0 tys. zł w 2019 r., 5 413,6 tys. zł w 2020 r. i 5 415,5 tys. zł w 2021 r.

¹⁴³ Z tego: 1 489,8 tys. zł w 2019 r. oraz po 1 513,0 tys. zł w roku: 2020 i 2021.

¹⁴⁴ Z tego: 1 375,6 tys. zł w 2019 r., 1 401,2 tys. zł w 2020 r. i 1 398,5 tys. zł w 2021 r.

¹⁴⁵ Z tego: 1 136,3 tys. zł w 2019 r., 1 149,6 tys. zł w 2020 r. i 1 149,2 tys. zł w 2021 r.

Dokumenty przedłożone w toku kontroli NIK nie potwierdziły tych wyjaśnień, bowiem z dowodu księgowego przedłożonego przez gminę Zabrodzie wynika, że zakup ten w całości został sfinansowany ze środków dotacji w ramach modułu 3 Programu. Kontrola NIK wykazała również, że w przypadku innych gmin, w związku ze zmianą zakresu wykonywanych prac lub kupowanych składników, dokonano zmian umowy z zachowaniem formy pisemnej.

NIK zwraca uwagę, zmiana ilości sprzętu kupowanego w ramach zadań modułu 3 Programu stanowi zmianę postanowień umowy, a co za tym idzie winna być dokonana w formie pisemnej. Należy również podkreślić, że dotowany może wydatkować środki z dotacji celowej tylko na zadanie będące przedmiotem umowy, w tym przypadku określone szczegółowo we wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, stanowiącym załącznik do umowy.

Rozliczenia dotacji były rzetelnie weryfikowane w trzech skontrolowanych kuratoriach

6. W trzech skontrolowanych kuratoriach (w: Białymstoku, Kielcach i Olsztynie) dokumentacja rozliczeniowa była rzetelnie analizowana pod względem merytorycznym i finansowym, a sprawozdania zatwierdzone terminowo¹⁴⁶. Weryfikację prowadzono na podstawie przekazanych przez organy prowadzące zestawień ilościowo-wartościowych wydatków dokonywanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego, faktur i innych dokumentów księgowych potwierdzających zrealizowanie wydatków. W KO w Warszawie stwierdzono przypadki nierzetelnych działań przy dokonywaniu zatwierdzenia rozliczeń dotacji przekazanych przez organy prowadzące.

Opis nieprawidłowości

W KO w Warszawie NIK stwierdziła przypadki nierzetelnych działań przy rozliczaniu dotacji

W KO w Warszawie zatwierdzono cztery z 12 badanych rozliczeń z wydatkowania środków z dotacji celowej, pomimo że dotowani dokonali zakupu z naruszeniem postanowień § 1 ust. 1 umów dotacji, w których dotujący zobowiązał się udzielić dotowanemu dotacji celowej ze środków budżetowych z przeznaczeniem na realizację Programu – na podstawie wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego na realizację zadania w ramach modułu 3 (stanowiących załącznik do tych umów). I tak:

a) rozliczenie dotacji gminy Grójec za 2019 r. zostało zatwierdzone, pomimo że ze środków dotacji zakupiono sprzęt kuchenny nieobjęty wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego na łączną kwotę 2,0 tys. zł. Ponadto ww. gmina zakupiła mniejszą, niż wykazała we wniosku, liczbę krzeseł, stolików oraz stołów.

b) zatwierdzono rozliczenia dotacji trzech gmin¹⁴⁷, pomimo że dokonały one zakupu sprzętu i mebli w innej liczbie niż wskazana we wniosku o udzielenie wsparcia finansowego (w kalkulacji kosztów realizacji zadania). Kuratorium nie występowało do tych gmin o wyjaśnienie rozbieżności. Kurator wyjaśniła m.in., że § 6 ust. 2 pkt 5 lit. f rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 nie zabrania zmian w pozycjach oraz ilościach w ramach realizacji zadania. Przesunięcia dokonane przez ww. organy prowadzące mogły występować zgodnie z informacją we wniosku o planowanych sposobach wsparcia finansowego w wyniku bardzo dużych wahań cen na rynku w związku z dużym przedziałem czasowym od momentu złożenia wniosku do realizacji zadania.

NIK zwraca uwagę że powołany przepis odnosi się do wniosku organu prowadzącego o udzielenie wsparcia finansowego. Informacja o planowanych sposobach wykorzystania wsparcia finansowego stanowi element oceny merytorycznej wniosków składanych przez organy prowadzące, a co za tym idzie stanowi o zakwalifikowaniu wniosku do objęcia wsparciem finansowym. Umowa o udzielenie wsparcia finansowego zobowiązuje obie strony do realizacji zawartych w niej postanowień, w tym również wynikających z wniosku organu prowadzącego, stanowiącego jej integralną część. W umowie dopuszczono dokonywanie jej zmian, w tym również zakresu rzeczowego, w trakcie obowiązywania umowy pod warunkiem zachowania formy pisemnej.

W KO w Warszawie w przypadku wszystkich 12 badanych rozliczeń dotacji nie wskazano daty ich zatwierdzenia, co uniemożliwiało ustalenie, czy zostało ono dokonane w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ufp. Również w żadnym innym dokumencie nie było śladu rewizyjnego dokonania tej czynności. Mazowiecki Wicekurator Oświaty wyjaśniła, że wszystkie organy prowadzące złożyły rozliczenia

¹⁴⁶ NIK objęła szczegółowym badaniem łącznie 56 rozliczeń dotacji (22 w KO w Białymstoku, po 12 w KO w Olsztynie i w Warszawie oraz 10 w KO w Kielcach).

¹⁴⁷ Radom za 2019 r., Łochów za 2020 r. oraz Długosiodło za 2020 r.

finansowe w terminie i były one systematycznie rozliczane z zachowaniem 30 dni, od momentu wpływu rozliczenia do kuratorium.

Kontrola NIK wykazała, że umowy dotacji zawarte przez trzech z czterech skontrolowanych kuratorów (w imieniu wojewodów) nie przewidywały możliwości przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami w kosztorysach zadań ujętych w tych umowach. Tylko umowy zawarte przez Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty w 2019 r. uwzględniały możliwość dokonania przesunięcia pomiędzy poszczególnymi wydatkami określonymi w jednej kategorii kosztów z zachowaniem limitu 10%. W umowach zawieranych przez ww. kuratora w latach 2020-2021 nie ujęto już takiego postanowienia.

Kontrole
u dotacjobiorców
przeprowadził tylko jeden
wojewoda

7. W okresie objętym kontrolą tylko służby kontrolne Warmińsko-Mazurskiego UW, we współpracy z pracownikami KO w Olsztynie, przeprowadziły u dotacjobiorców kontrole w zakresie prawidłowości dokonanych wydatków w ramach modułu 3 Programu. Kontrole zostały przeprowadzone w 2019 r. w Urzędzie Miejskim w Morągu oraz w Urzędzie Gminy w Purdzie. Wykazały one przypadki wykorzystania środków z Programu niezgodnie z przeznaczeniem. Po kontroli Wojewoda Warmińsko-Mazurski nakazał dokonanie zwrotu dotacji wydatkowanej na zakup zakwestionowanego środka trwałego¹⁴⁸. Obie gminy wniosły do Wojewody zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które zostały oddalone w całości. Gmina Morąg zwróciła środki w odpowiedniej wysokości i w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, a w przypadku Gminy Purda Wojewoda decyzją z 23 czerwca 2020 r. określił jej do zwrotu kwotę 18,8 tys. zł. Od tej decyzji gmina wniosła 7 lipca 2020 r. odwołanie do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, który decyzją z 25 marca 2021 r. uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody w całości i umorzył postępowanie w sprawie. W uzasadnieniu tej decyzji Minister wskazał m.in., że wydatki gminy były spójne z wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu (stanowiącym załącznik do umowy), zatem były zgodne z umową.

Pozostałe trzy urzędy wojewódzkie/kuratoria w okresie objętym kontrolą nie przeprowadziły ani jednej kontroli w miejscu realizacji zadania lub w siedzibie dotowanego w zakresie prawidłowości wykorzystania środków otrzymanych w ramach modułu 3 Programu. Tłumaczono to głównie epidemią COVID-19. Podkreślano, że kontrola była dokonywana poprzez analizę sprawozdawczości finansowej złożonej w kuratoriach (rozliczeń dotacji) oraz sprawozdawczości z realizacji zadania. Świętokrzyski Kurator Oświaty podał również, że KO w Kielcach nie zostało upoważnione do przeprowadzania tych kontroli w ramach porozumienia zawartego z wojewodą.

NIK zwraca uwagę, że kwestia prowadzenia kontroli w siedzibie beneficjenta lub w miejscu realizacji zadania, nie została doprecyzowana w żadnym z zawartych porozumień, natomiast w umowach dotacji została uregulowana w różnorodny sposób.

Przykłady

W umowach zawartych przez poszczególnych kuratorów oświaty (z upoważnienia wojewodów) prawo do kontroli, zarówno w siedzibie beneficjenta, jak i w miejscu realizacji zadania, przypisano:

- osobom upoważnionym przez kuratora (umowy zawarte przez Podlaskiego Kuratora Oświaty);
- upoważnionym pracownikom urzędu wojewódzkiego (umowy zawarte przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty);
- upoważnionym pracownikom dotującego (umowy zawarte przez Mazowieckiego Kuratora Oświaty);

¹⁴⁸ Kontrola stwierdziła nieprawidłowe klasyfikowanie zakupionych środków trwałych, bowiem środki te o wartości powyżej 10 tys. zł były ujmowane w wydatkach bieżących, a nie w inwestycyjnych.

- osobom upoważnionym przez wojewodę (umowy zawarte przez Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty).

W umowach podpisanych przez Kuratorów Oświaty: Świętokrzyskiego i Warmińsko-Mazurskiego wskazano również, że kontrola, o której mowa powyżej jest przeprowadzana na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

Należy też podkreślić, że o ile moduły 1 i 2 Programu stanowią niejako kontynuację wcześniejszych programów rządowych o podobnym zakresie, to zadania, które uwzględnił moduł 3 nie były uprzednio objęte wsparciem w ramach programów rządowych. W związku z powyższym, powinny one być traktowane jako zadania o zwiększonym ryzyku nieprawidłowości i poddawane kontroli.

W większości skontrolowanych kuratoriów rzetelnie weryfikowano sprawozdania organów prowadzących z realizacji zadań

8. W skontrolowanych kuratoriach nie ustanowiono odrębnych uregulowań związanych z weryfikacją terminowości, prawidłowości i rzetelności sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, tj. dokumentów składanych przez organy prowadzące na podstawie § 15 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Pomimo braku wspomnianych regulacji, pracownicy kuratoriów, z wyjątkiem KO w Warszawie, rzetelnie zweryfikowali sprawozdania złożone przez organy prowadzące¹⁴⁹.

Opis nieprawidłowości

Pomimo przeprowadzonej w KO w Warszawie weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, kontrola NIK wykazała, że w czterech sprawozdaniach za 2019 r. i 2020 r. (z 12 badanych) nadal znajdują się błędne dane. W Zbiorczym zestawieniu ilościowo-wartościowym realizacji zadań w ramach modułu 3 programu „Posiłek w szkole i w domu” wykazano kwoty, które nie odpowiadały kwotom wynikającym z rozliczenia finansowego i faktur. I tak na przykład:

- w sprawozdaniu gminy Grójec za 2019 r.¹⁵⁰ w pozycji 1 *Usługi remontowo-adaptacyjne do stołówek lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni)* w kolumnie *Koszt całkowity* wykazano kwotę 10 600,00 zł zamiast 8500,00 zł, a w pozycji 3 *Wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków* w kolumnie *Koszt całkowity* wykazano kwotę 8500,00 zł zamiast 10 600,00 zł;
- w sprawozdaniu gminy Zabrodzie za 2019 r. w pozycji 1 *Usługi remontowo-adaptacyjne do stołówek lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni)* w kolumnie *Koszt całkowity* wykazano kwotę 0 zł zamiast 279 742,72 zł, a w pozycji 2 *Wyposażenie kuchni w stołówce szkolnej* w kolumnie *Koszt całkowity* wykazano kwotę 359 742,72 zł zamiast 80 000,00 zł;

Skutkiem nieskorygowania błędów w sprawozdaniach organów prowadzących było wykazanie niewłaściwych danych w sprawozdaniach składanych do Ministra EN.

W opinii Mazowieckiego Wicekuratora Oświaty przyczyną błędów w sprawozdaniach organów prowadzących jest konstrukcja wzoru sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, która powoduje, że organy prowadzące mają problem z umiejscowieniem dokonanych zakupów wyposażenia w jednym z trzech obszarów wyodrębnionych we wzorze. Wskazał również, że podział według tych parametrów nie występuje na wcześniejszych etapach procedowania Programu, tj. ani na etapie składania wniosków ani na etapie sprawozdawczości finansowej. Koszty realizacji zadań nie są podzielone na obszary, które są wymagane na etapie sprawozdawczości merytorycznej. Ponadto Wicekurator wskazał, że w celu ujednoczenia wymogów w zakresie przyporządkowania kosztów realizowanego zadania według kryteriów wymaganych na etapie sprawozdawczości, zasadna byłaby zmiana wzoru wniosku organu prowadzącego. Wyeliminowałoby to ewentualne pomyłki i subiektywną ocenę, do którego rodzaju kosztów należy zakwalifikować dany zakup. Podkreślił również, że na etapie uzgodnień wzorów sprawozdań

¹⁴⁹ Badanie NIK przeprowadzono na podstawie 33 sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu dotyczących lat 2019-2020, złożonych do czterech skontrolowanych KO.

¹⁵⁰ Sprawozdanie było dwukrotnie korygowane w dniu 10 kwietnia 2020 r.

Sprawozdania z realizacji modułu 3 terminowo przekazywano Ministrowi EN

całościowych z Ministerstwem EN, Kuratorium w Warszawie zgłosiło uwagę, że *sprawozdania finansowe zawierać będą część danych, które znajdują się również w sprawozdaniu przedkładanym przez organy prowadzące w marcu. Istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia rozbieżności pomiędzy tymi dwoma dokumentami.* W odpowiedzi Ministerstwo EN podało, że *sprawozdania nie będą rozwinięciem ani w żadnym razie częścią rozliczeń dotacji. Będą stanowić przede wszystkim źródło wiedzy dla Ministra Edukacji Narodowej o efektach realizacji Programu.* Powyższe ustalenia NIK potwierdzają brak wystarczających działań monitorujących Ministra EN w ramach modułu 3 Programu.

Kuratorzy w imieniu wojewodów, na podstawie § 16 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, terminowo przekazali ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 za 2019 r. i 2020 r. Sprawozdania zawierały elementy wyszczególnione w § 16 pkt 1-4 ww. rozporządzenia, tj. zestawienie liczby organów prowadzących, szkół i uczniów objętych wsparciem finansowym, zestawienie ilościowo-wartościowe wsparcia finansowego (z wyszczególnieniem wkładu własnego organów prowadzących szkoły), efekty zrealizowanych zadań oraz charakterystykę problemów i barier.

Kontrole NIK przeprowadzone w kuratoriach oświaty potwierdziły, że występujące we wzorach sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu pojęcie *jednostki* było różnie interpretowane. Skutkowało to tym, że w sprawozdaniach organów prowadzących oraz sporządzanych na ich podstawie sprawozdaniach wojewodów ujmowano niejednolite dane.

Przykłady

W sprawozdaniach organów prowadzących z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, złożonych w **KO w Warszawie**, w części 1 zawierającej zbiorcze zestawienie ilościowo-wartościowe realizacji zadań, w kolumnie *Liczba jednostek* podawano liczbę szkół, w których dokonano zakupu wyposażenia lub zrealizowano usługę w ramach ww. modułu. W wierszu *Ogółem* wpisywano natomiast sumę z wierszy powyżej lub liczbę szkół, na którą organ prowadzący otrzymał wsparcie finansowe.

Mazowiecki Kurator Oświaty poinformowała, że w 2019 r. przesłano do MEN uwagi i propozycje dotyczące zapisów w sprawozdaniu całościowym organu prowadzącego, ale nie zostały one uwzględnione. Z informacji zwrotnej wynikało, że dokonano rozeznania wśród organów prowadzących i nie mają one problemu z wypełnieniem sprawozdania. Wskazała również, że przygotowując się do sprawozdawczości z realizacji Programu za 2020 r. i mając na uwadze trudności organów prowadzących w interpretacji nazwy kolumny „Liczba jednostek” przy sprawozdawczości w 2019 r., pracownicy Kuratorium ponownie inicjowali i prowadzili korespondencję oraz rozmowy telefoniczne z przedstawicielami Ministerstwa EN w sprawie sposobu wypełnienia tej kolumny w sprawozdaniu organu prowadzącego oraz w sprawozdaniu kierowanym do Ministra EN. Ustalono, że organom prowadzącym przekazane zostaną druki sprawozdań zawierające poszerzony opis w kolumnie *Liczba jednostek* dbając o spójność interpretacji tego punktu. Po ustaleniach telefonicznych z Ministerstwem EN w sprawozdaniu całościowym organów prowadzących za rok 2020 zamieszczono wyjaśnienie: rozbudowano nazwę kolumny nadając jej brzmienie: *Liczba jednostek (liczba szkół, w których dokonano zakupu wyposażenia lub zrealizowano usługę)*. Zaktualizowany druk sprawozdania został zamieszczony na stronie internetowej urzędu i w BIP oraz został przesłany do organów prowadzących.

W sprawozdaniach złożonych w **KO w Kielcach** w zestawieniu w części 1 jako *jednostki* organy prowadzące wskazywały pojedyncze sztuce, talerze czy kubki (o koszcie nieprzekraczającym kilku złotych), zestawy talerzy czy sztućców, a także urządzenia do kuchni o wartości kilku czy kilkudziesięciu tysięcy złotych¹⁵¹. Wśród wykazanych *jednostek* były np. talerze, zmywarka, kuchnia gazowa, sztuce – pojedynczo lub jako komplety (łyżka, łyżeczka, widelec, nóż); skucie płytek i posadzki (w m²), płytki (w m²), położenie płytek (w m²), kształtki, zawory (w sztukach), robocizna (20 zł/h), rury (w metrach), rozbiórka kuchni węglowej (w szt.), zakup dużego i małego sprzętu AGD.

¹⁵¹ Przykładowo, we wniosku gminy Piekoszów wskazano m.in. 1600 jednostek (sztuce, talerze, kubki) o łącznej wartości 5208 zł (koszt od 1,80 zł do 4,50 zł; średnio 3,25 zł) oraz jako jedna jednostka – elektryczny kocioł warzelny z grzaniem pośrednim i płaszczem wodnym, o pojemności 200 l, za 20 tys. zł.

Świętokrzyski Kurator Oświaty podał, że wyłącznie zbierał dane z województwa i przekazywał je do Ministerstwa EN, natomiast organy prowadzące nie zwracały się o doprecyzowanie, jakie dane należy prezentować w sprawozdaniach z realizacji modułu 3 Programu.

Zdaniem NIK tak różnorodny i niejednorodny sposób prezentacji danych utrudnia ocenę przebiegu realizacji modułu 3 Programu i jego efektów.

Czynności koordynacyjne dotyczące modułu 3 Programu prowadzone na terenie poszczególnych województw miały bieżący charakter

9. Czynności dotyczące koordynowania realizacji modułu 3 Programu, podejmowane przez kuratorów oświaty na terenie poszczególnych województw, miały w większości bieżący charakter i polegały na prowadzeniu działań informacyjnych. Kuratorzy kierowali do organów prowadzących pisma informujące o zasadach składania wniosków o udzielenie wsparcia finansowego, warunkach realizacji umów, terminach i zasadach przygotowania sprawozdań z realizacji zadania w ramach ww. modułu. Informacje o obowiązkach w ww. zakresie były również zamieszczane w BIP kuratoriów. Pracownicy kuratorium odpowiadali na pojawiające się pytania organów prowadzących i problemy przy realizacji Programu (głównie telefonicznie). Na podkreślenie zasługują działania podejmowane przez KO w Warszawie mające na celu zapewnienie prawidłowej i sprawnej realizacji modułu 3 Programu, w tym angażujące kuratoria z innych województw.

Przykłady

W KO w Warszawie w kwietniu 2019 r. zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa EN oraz kuratoriów w innych województwach (m.in. KO w: Bydgoszczy, Opolu, Lublinie i Łodzi), które miało na celu omówienie zasad realizacji Programu oraz wypracowanie jednolitych zasad postępowania. W ww. kuratorium organizowano również spotkania robocze, podczas których omawiano m.in. sprawy bieżące związane z modułem 3 oraz problemy pojawiające się podczas realizowanych działań. W spotkaniach organizowanych w początkowej fazie realizacji programu (w 2019 r.) brali również udział przedstawiciele Wojewody Mazowieckiego (Dyrektor Generalny, pracownicy Wydziału Polityki Społecznej). Podczas tych spotkań omawiano m. in. kwestię wyliczenia wskaźnika zamożności jst i wydatków majątkowych, a także innych trudności napotykanych przy realizacji Programu.

W skontrolowanych kuratoriach prowadzono również analizę sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3, złożonych przez organy prowadzące pod kątem osiągnięcia przewidywanych efektów zadania oraz pojawiających się problemów i barier w realizacji modułu 3 Programu. W latach objętych kontrolą do okresowego monitorowania efektów zadań, które otrzymały wsparcie w ramach Programu wykorzystywano głównie mierniki stopnia realizacji modułu 3, określone w rozdziale II Programu i nie przyjęto innych (dodatkowych) mierników osiągnięcia celów.

Zadania w ramach modułu 3 Programu realizowane były w 312 szkołach podstawowych

10. W latach 2019-2020 zadania w ramach modułu 3 Programu realizowane były w 312 szkołach podstawowych działających w czterech województwach objętych kontrolą, w tym w 170 szkołach w województwie mazowieckim, 57 w województwie świętokrzyskim, 50 w województwie warmińsko-mazurskim i 35 w województwie podlaskim. Całkowity koszt realizacji zadań w ww. okresie wyniósł 23 955,2 tys. zł, z czego:

- 13 909,5 tys. zł w województwie mazowieckim (10 374,8 tys. zł z dotacji oraz 3534,7 tys. zł wkład własny organów prowadzących);
- 3603,5 tys. zł w województwie świętokrzyskim (2735,1 tys. zł z dotacji oraz 868,5 tys. zł wkład własny organów prowadzących);
- 3596,2 tys. zł w województwie warmińsko-mazurskim (2818,3 tys. zł z dotacji oraz 777,8 tys. zł wkład własny organów prowadzących);
- 2846,0 tys. zł w województwie podlaskim (2206,2 tys. zł z dotacji oraz 639,8 tys. zł wkład własny organów prowadzących)¹⁵².

Kwota niewykorzystanego wsparcia finansowego (dotacji) w latach 2019-2020 wyniosła ogółem 669,7 tys. zł (363,8 tys. zł w województwie mazowieckim, 184,5 tys. zł w województwie warmińsko-mazurskim, 79,7 tys. zł

¹⁵² Różnice w sumowaniach kwot (o 0,1 tys. zł) wynikają z zaokrągleń.

Efekty zadań, które otrzymały wsparcie w ramach modułu 3 Programu

w województwie podlaskim oraz 41,7 tys. zł w województwie świętokrzyskim). Wśród przyczyn niewykorzystania środków kuratorzy wymieniali w szczególności opóźnienia w realizacji inwestycji w związku z prowadzonymi postępowaniami o zamówienie publiczne oraz niższe, niż zakładano na etapie sporządzania wniosku, ceny zakupu wyposażenia i usług.

W latach 2019-2020 w największej liczbie szkół w każdym z kontrolowanych województw (286) doposażono i poprawiono standard funkcjonującej stołówki szkolnej. W 14 szkołach, w wyniku adaptacji pomieszczeń, stworzono nowe jadalnie. Nowe stołówki szkolne zorganizowano w czterech szkołach (w województwach: mazowieckim i województwie podlaskim). W siedmiu szkołach doposażono stołówki szkolne w celu ich uruchomienia (w województwach: mazowieckim, podlaskim i świętokrzyskim).

W szkołach, które otrzymały wsparcie w ramach modułu 3 Programu, działających na terenie czterech województw objętych kontrolą, według stanu na 30 września 2018 r., z obiadów korzystało 29 869 uczniów, a według stanu na 30 września 2019 r. – 28 623 uczniów. Z obiadów wydawanych w dniach nauki szkolnej, w styczniu 2020 r., korzystało 34 173 uczniów, a w styczniu 2021 r. (w okresie zawieszenia zajęć stacjonarnych m.in. dla uczniów klas IV-VIII szkół podstawowych) – 17 814 uczniów.

Nadzór wojewodów nad realizacją zadań przez kuratorów miał bieżący charakter

11. Nadzór wojewodów nad realizacją przez kuratorów przekazanych zadań dotyczących modułu 3 Programu polegał głównie na roboczych kontaktach z pracownikami kuratoriów (w formie telefonicznej lub drogą e-mailową) oraz współpracy przy ocenie wniosków organów prowadzących. Kontrola NIK wykazała, że Wojewoda Mazowiecki w niewystarczającym stopniu sprawował kontrolę nad realizacją zadań powierzonych Mazowieckiemu Kuratorowi Oświaty, o czym świadczą m.in. nieprawidłowości dotyczące realizacji zadań określonych w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3 stwierdzone w KO w Warszawie.

5.2.3. DZIAŁANIA ORGANÓW PROWADZĄCYCH (GMIN)

W skontrolowanych gminach zapewniono warunki organizacyjne pozwalające na realizację modułu 3 Programu

1. Rozwiązania organizacyjne przyjęte przez wszystkie organy prowadzące (tj. 11 gmin objętych kontrolą) zapewniły realizację obowiązków dotyczących modułu 3 Programu. W ośmiu gminach zadania wykonywane były przez pracowników skontrolowanych urzędów¹⁵³, jednak ani w regulaminach organizacyjnych tych urzędów ani w zakresach czynności pracowników nie określono wprost tych zadań. Wyjaśniano to m.in. dużą liczbą i zmiennością realizowanych programów, w tym wieloletnich programów rządowych. W trzech gminach¹⁵⁴ zadania dotyczące modułu 3 Programu były wykonywane przez pracowników samorządowych centrów usług wspólnych (dalej: CUW), a ich przekazanie każdorazowo miało umocowanie prawne. Analogicznie jak w przypadku modułu 1 i 2 Programu, w skontrolowanych urzędach nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych regulacji związanych z realizacją modułu 3 tego Programu.

W latach 2019-2021 (I półrocze) tylko UG Barciany został objęty (przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego) kontrolą, która uwzględniła również realizację zadań w ramach modułu 3 Programu¹⁵⁵. W zakresie Programu działania ww. jednostki oceniono pozytywnie, a nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędnych opisów dokumentacji księgowej oraz braku wyodrębnienia ewidencji księgowej. NIK ustaliła, że do 23 września 2021 r. nie wyodrębniono ewidencji księgowej dla wydatków ponoszonych w ramach Programu.

W powyższym okresie NIK nie stwierdziła wpływu skarg dotyczących modułu 3 Programu.

¹⁵³ Tj. Radom, Grójec, Zabrodzie, Olsztyn, Barciany, Olecko, Białystok i Siemiatycze.

¹⁵⁴ Tj. Jędrzejów, Masłów i Piątnica.

¹⁵⁵ Kontrola była prowadzona od 21 kwietnia do 28 maja 2021 r. i dotyczyła prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych, w tym Programu za 2020 r.

W latach objętych kontrolą do skontrolowanych urzędów gmin wpłynęło 225 wniosków szkół o udzielenie wsparcia

2. W okresie objętym kontrolą do 11 skontrolowanych urzędów gmin wpłynęło łącznie 225 wniosków szkół o udzielenie wsparcia w ramach modułu 3 Programu, z tego: 91 w 2019 r., 72 w 2020 r. oraz 62 w 2021 r. (I półrocze).

Organy prowadzące informowały szkoły o możliwości uzyskania wsparcia finansowego na realizację zadania ze środków pochodzących z Programu głównie w ramach bieżącej współpracy z dyrektorami szkół.

Przykłady

Miasto Olsztyn, w każdym roku objętym kontrolą, zamieszczało ogłoszenia o naborze wniosków w ramach Programu na stronach internetowych, za pomocą których, jako organ prowadzący, komunikowało się ze szkołami. W ogłoszeniach wskazywano, że decyzje dotyczące ujęcia wniosków szkół we wniosku do wojewody zostaną podjęte m.in. po analizie możliwości zabezpieczenia wkładu własnego.

Pracownicy **UM w Białymstoku** współpracowali z dyrektorami prowadzonych szkół podstawowych w celu ustalenia zakresu poszczególnych zadań i zapotrzebowania środków finansowych na ich realizację w ramach modułu 3 Programu. Każdego roku zwracano się pisemnie do wszystkich dyrektorów szkół o złożenie wniosków o udzielenie wsparcia finansowego na remont kuchni i jadalni.

Do dziewięciu skontrolowanych urzędów gmin wszystkie szkoły terminowo złożyły wymagane dane

Do dziewięciu skontrolowanych urzędów gmin wszystkie szkoły złożyły dane niezbędne do objęcia wnioskiem organu prowadzącego o wsparcie finansowe w ramach modułu 3 Programu w terminach określonych w § 6 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 (tj. do 15 kwietnia danego roku). W pozostałych dwóch urzędach kontrola NIK wykazała przypadki przekazania przez szkoły ww. danych po wymaganym terminie. Pomimo siedmiodniowego opóźnienia, jeden z organów prowadzących w 2020 r. objął trzy szkoły wnioskami o udzielenie wsparcia finansowego.

Opis nieprawidłowości

Jeden z organów prowadzących objął wnioskiem trzy szkoły, które przekazały dane po wymaganym terminie

W UG Barciany we wniosku organu prowadzącego o udzielenie wsparcia finansowego w 2020 r. uwzględniono trzy szkoły, które przekazały dane niezbędne do jego sporządzenia z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Było to niezgodne z § 6 ust. 5 tego rozporządzenia, który stanowi, że organ prowadzący nie obejmuje wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego szkół, które przekazały dane po terminie. Pomimo tego opóźnienia organ prowadzący terminowo przekazał wniosek do kuratorium, a dotację otrzymała jedna ze wykazanych w nim szkół.

Wszystkie organy prowadzące weryfikowały dane szkół

Wszystkie organy prowadzące, stosownie do przepisu § 6 ust. 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, dokonywały weryfikacji danych szkół pod względem ich prawidłowości i kompletności¹⁵⁶, natomiast działania podejmowane w przypadku stwierdzenia złożenia przez szkołę danych niekompletnych bądź nieprawidłowych różniły się w poszczególnych urzędach¹⁵⁷. Jedna gmina (Barciany) nierzetelnie przeprowadziła weryfikację danych złożonych przez szkoły.

W dwóch urzędach gmin (Masłów i Grójec), w przypadku stwierdzenia błędów lub nieprawidłowości w danych przekazanych przez szkoły (np. w kalkulacji kosztów realizacji zadania ujęto wyposażenie, którego wartość przekraczała kwotę 10 tys. zł), zezwalano na ich korektę przed przygotowaniem przez organ prowadzący wniosku o udzielenie wsparcia finansowego. Wyjaśniano to m.in. dobrem gminy, która poprzez możliwość doposażenia kuchni i stołówki, zapewniała uczniom spożywanie smacznych i zdrowych posiłków w godnych warunkach¹⁵⁸. Z kolei miasto Olsztyn nie objęło wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego dziewięciu wniosków szkół, które uznało za niepoprawne lub niekompletne oraz dwóch wniosków szkół, które wpłynęły do

¹⁵⁶ Szczegółowym badaniem objęto łącznie 151 wniosków złożonych przez szkoły do 11 skontrolowanych urzędów gmin w latach 2019-2021 (I półrocze).

¹⁵⁷ Dotyczy trzech urzędów, w których organ prowadzący podczas weryfikacji stwierdził nieprawidłowości w danych szkół.

¹⁵⁸ Wyjaśnienia złożone przez Burmistrza Gminy i Miasta Grójec.

urzędu po terminie¹⁵⁹. Wynikało to stąd, że w latach 2019-2020 nie dopuszczano możliwości poprawy wniosku ze względu na krótki czas na przygotowanie zbiorczego wniosku organu prowadzącego¹⁶⁰. Dopiero w 2021 r. zezwolono na korektę wniosków złożonych przez szkoły. Pozostałe osiem gmin nie stwierdziło nieprawidłowości w danych złożonych przez szkoły.

W żadnym ze skontrolowanych urzędów gmin (także w żadnym z CUW) nie przyjęto pisemnych procedur oceny i weryfikacji danych (wniosków) złożonych przez szkoły. Tłumaczono to głównie tym, że weryfikacja prowadzona była bezpośrednio w oparciu o przepisy rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

W latach 2019-2021 organy prowadzące objęte kontrolą złożyły łącznie 31 wnioski o udzielenie wsparcia finansowego

3. W latach 2019-2021 (I półrocze) 11 skontrolowanych organów prowadzących wystąpiło do właściwych kuratorów (działających w imieniu wojewodów) łącznie z 31 wnioskami o udzielenie wsparcia finansowego w ramach modułu 3 Programu, które obejmowały: 83 szkoły w 2019 r., 69 szkół w 2020 r. oraz 62 szkoły w 2021 r. Dwie gminy (Grójec i Białystok) w 2021 r. nie otrzymały wsparcia finansowego dla żadnej ze szkół, z przyczyn leżących po stronie organu prowadzącego.

Opis nieprawidłowości

Powodem nieprzyznania w 2021 r. dotacji **gminie Grójec** było przesłanie do KO w Warszawie (22 kwietnia 2021 r.) wniosku o udzielenie wsparcia finansowego dla trzech szkół, bez wymaganego załącznika (tj. wykazu szkół objętych dofinansowaniem), do czego zobowiązywał § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Działanie organu prowadzącego było nierzetelne i skutkowało odrzuceniem wniosku przez zespół ds. oceny. Dzień przed przesłaniem wniosku pracownik UG w Grójcu przekazał do ww. kuratorium edytowalną wersję tego załącznika, jednak podpisanego załącznika nie dołączono do wniosku. Prawdopodobną przyczyną nieprawidłowości, według złożonych wyjaśnień, było niedopatrzenie pracownika.

W okresie objętym kontrolą tylko Prezydent Miasta Białegostoku wystąpił do Podlaskiego Kuratora Oświaty o informację odnośnie przyczyn negatywnego rozpatrzenia wniosku o udzielenie wsparcia.

Wsparciem finansowym w ramach modułu 3 Programu zostało objętych łącznie 65 szkół

W latach 2019-2021 (I półrocze) wsparciem finansowym w ramach modułu 3 Programu zostało objętych łącznie 65 szkół, dla których organem prowadzącym były skontrolowane gminy, z tego: 27 szkół w 2019 r. (32,5% szkół objętych wnioskami organów prowadzących), 25 szkół w 2020 r. (36,2%) i 13 szkół w 2021 r. (21,0%). Łączna kwota wsparcia udzielonego tym szkołom wyniosła 4197,7 tys. zł, z czego: 1744,4 tys. zł w 2019 r., 1544,9 tys. zł w 2020 r. i 908,4 tys. zł w 2021 r. W ww. okresie największa liczba szkół, która otrzymała wsparcie znajdowała się w miastach: Radom (26 szkół), Olsztyn (10 szkół) i Białystok (dziewięć szkół). W pozostałych gminach wsparcie otrzymało od jednej do czterech szkół. Dofinansowane zadania w większości dotyczyły wyposażenia i poprawy standardu funkcjonujących stołówek szkolnych.

Organy prowadzące, w latach 2019-2021 (I półrocze), podpisały z właściwymi kuratorami (reprezentującymi wojewodów) łącznie 23 umowy¹⁶¹ w sprawie przekazania środków finansowych w formie dotacji celowej na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu, w tym trzy gminy¹⁶² zawarły umowę w każdym roku objętym kontrolą, a dwie gminy¹⁶³ tylko jedną umowę w całym tym okresie. Przykładowo Zastępca Wójta Gminy Siemiatycze poinformował, że w latach 2020–2021 nie składano kolejnych wniosków, bowiem ze względu na przyjęte zasady punktacji (np. ilość wydawanych posiłków) nie było szans na

¹⁵⁹ Stosownie do przepisu § 6 ust. 5 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, organ prowadzący nie obejmuje wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego szkół prowadzonych przez ten organ, które przekazały dane nieprawidłowe, niekompletne lub przekazały je po terminie.

¹⁶⁰ Przyczyna podana w pismach do wnioskodawców.

¹⁶¹ Jedna umowa dotacji w przypadku części skontrolowanych gmin obejmowała więcej niż jedną szkołę.

¹⁶² Tj. Radom, Olsztyn i Jędrzejów.

¹⁶³ Tj. Siemiatycze i Zabrodzie.

uzyskanie środków dla kolejnej szkoły. Wskazał ponadto, że kwota dostępnych środków nie jest w stanie zabezpieczyć wszystkich potrzeb samorządów z terenu województwa podlaskiego. Pozostałe skontrolowane gminy zawarły po dwie umowy.

Skontrolowane gminy otrzymały wsparcie finansowe w wyznaczonym terminie

Wszystkie urzędy gmin terminowo otrzymały wsparcie finansowe na zadania objęte umowami dotacji, tj. do 30 czerwca danego roku, stosownie do wymogu określonego w § 13 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Każda ze skontrolowanych gmin zapewniła wkład własny w wysokości określonej w umowach dotacji.

Wydatki poniesione ze środków dotacji były zgodne z przepisami rozporządzenia RM w sprawie modułu 3

4. Wydatki ze środków dotacji poniesiono na cele wskazane w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3. Zostały one przeznaczone na realizację zadań objętych umowami o udzielenie wsparcia finansowego, z wyjątkiem dwóch skontrolowanych gmin (Zabrodzie i Grójec¹⁶⁴), które dokonały zakupu wyposażenia nieujętego we wniosku, bez pisemnej zmiany umowy.

Opis nieprawidłowości

Gmina Zabrodzie ze środków dotacji dokonała zakupu dwóch zmywarek wraz z montażem za łączną kwotę 10,9 tys. zł (5,2 tys. zł za sztukę i 0,4 tys. zł za montaż), niewskazanych we wniosku o udzielenie dotacji i umieściła je w dwóch szkołach, które nie zostały przewidziane we wniosku, bez pisemnej zmiany umowy. Było to niezgodne z § 1 ust. 1 w zw. z § 9 umowy dotacji.

Zgodnie z § 1 ust. 1 ww. umowy, dotujący zobowiązał się udzielić dotowanemu dotacji celowej ze środków budżetowych z przeznaczeniem na realizację Programu - na podstawie wniosku o udzielenie wsparcia finansowego stanowiącego załącznik nr 1 do tej umowy. W świetle § 9 ww. umowy, wszelkie jej zmiany i uzupełnienia wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

W siedmiu urzędach gmin ewidencja księgowa środków z dotacji prowadzona była zgodnie z przepisami ufp i umowami

W siedmiu z 11 skontrolowanych urzędów gmin prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. W dwóch urzędach gmin NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niewyodrębnieniu zarówno środków otrzymanych w ramach modułu 3 Programu, jak i wydatkowanych na zadanie przewidziane umową (gminy Grójec i Barciany), natomiast w dwóch kolejnych urzędach na niewyodrębnieniu tylko środków wydatkowanych z dotacji (gminy Zabrodzie i Radom). Powyższe było niezgodne z art. 152 ust. 1 ufp oraz postanowieniami umów dotacji.

Wydatki poniesiono w terminie określonym w umowach dotacji

Badanie dowodów księgowych¹⁶⁵ dotyczących wydatków poniesionych na zadania realizowane w ramach modułu 3 Programu wykazało, że należności były regulowane terminowo, a wydatki poniesiono w terminie określonym w umowach dotacji tj. do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. Wszystkie dowody księgowe posiadały opis wskazujący na dofinansowanie wydatku środkami z budżetu państwa otrzymanymi w ramach modułu 3 Programu¹⁶⁶. Zakupione przedmioty na badanych fakturach były wyodrębnione jak we wnioskach o udzielenie wsparcia, a wartość jednostkowa danej pozycji nie przekraczała 10 tys. zł. W jednym z urzędów (UG Barciany) wydatki udokumentowane jedną z badanych faktur (w łącznej kwocie 12,6 tys. zł) zakwalifikowano w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej (dotyczącym wydatków majątkowych), pomimo że wartość poszczególnych sprzętów wykazanych na tej fakturze była niższa niż 10 tys. zł i były one tożsame z pozycjami wymienionymi we wniosku o udzielenie wsparcia.

Ogłędziny NIK wykazały, że w szkołach znajdowało się zakupione wyposażenie

Ogłędziny przeprowadzone przez NIK w szkołach realizujących zadania w ramach modułu 3 Programu wykazały, że wyposażenie wymienione we wnioskach stanowiących załączniki do umów dotacji, znajdowało się w tych

¹⁶⁴ Opis nieprawidłowości dotyczący gminy Grójec znajduje się na str. 83 Informacji.

¹⁶⁵ W przypadku części gmin faktury były ujęte w księgach rachunkowych szkół i przedłożone w urzędach gmin na potrzeby rozliczenia dotacji.

¹⁶⁶ Z wyjątkiem czterech z 18 faktur rozliczanych przez jedną ze szkół w Jędrzejowie, w przypadku których stwierdzono brak adnotacji, że wydatkowana kwota pochodzi z dotacji w ramach modułu 3 Programu. W trakcie kontroli NIK opis uzupełniono.

szkołach, a usługi remontowe zostały zrealizowane w pełnym zakresie. NIK zwraca uwagę, że w dwóch szkołach elementy wykazane we wniosku jako odrębne pozycje nieprzekraczające samodzielnie 10,0 tys. zł (np. system myjący do pieca, sonda, podstawa pod piec, zmiękcacz półautomatyczny), w rzeczywistości funkcjonowały razem z zakupionym piecem konwekcyjno-parowym (np. w UG Grójec i UM Radom). Powyższe wyjaśniano m.in. tym, że zakupione urządzenia i elementy związane np. z obsługą pieca konwekcyjno-parowego nie są integralną częścią pieca, tylko wyposażeniem dodatkowym (sonda, system myjący), które zwiększa jego wydajność i funkcjonalność. Wskazywano również, że przy zakupie sprzętu bazowano na wiedzy i doświadczeniu handlowców przedstawiających ofertę¹⁶⁷.

W związku z tym, że wnioski ww. organów prowadzących zawierające wyodrębnione elementy do pieca zostały pozytywnie ocenione przez zespół ds. oceny, a szkoły otrzymały wsparcie w ramach modułu 3 Programu, NIK uznała dokonane wydatki za zgodne z umowami dotacji, do których wnioski te były załącznikami. Odrębną kwestią pozostaje natomiast niejednolity sposób oceny wniosków w zakresie tzw. „ukrytego wydatku majątkowego” w poszczególnych województwach, co zostało opisane szczegółowo w pkt 7 w podrozdziale 5.2.1. Informacji.

W żadnym ze skontrolowanych urzędów gmin nie ustanowiono pisemnych mechanizmów czy procedur kontroli sposobu i terminowości wykonania zadań w ramach modułu 3 Programu w odniesieniu do szkół, którym udzielono wsparcia finansowego. Nadzór organów prowadzących nad realizacją zakupów przez szkoły polegał głównie na ocenie, czy zakupy urządzeń i usług wskazanych we wniosku o udzielenie wsparcia, został zrealizowany w terminie i we właściwych kwotach. Kontrola w ww. zakresie odbywała się z reguły w oparciu o rozliczenia finansowe składane przez szkoły. Jedną z gmin (Barciany) w 2020 r. przeprowadziła kontrolę prawidłowości wykorzystania środków finansowych na realizację zadania w ramach modułu 3 Programu (nie wykazała ona nieprawidłowości). Pracownicy niektórych urzędów gmin uczestniczyli w odbiorze zamówienia lub sprawdzali wykonanie montażu zakupionego wyposażenia w miejscu realizacji zadania (np. gminy: Siemiatycze, Jędrzejów, Masłów). UG Piątnica dysponował natomiast zdjęciami dokumentującymi sposób realizacji zadania objętego wsparciem.

Skontrolowane gminy, z wyjątkiem gminy Grójec, prawidłowo i rzetelnie rozliczyły środki finansowe otrzymane na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu.

Opis nieprawidłowości

Gmina Grójec nierzetelnie zweryfikowała rozliczenie jednej ze szkół z wydatkowania środków z dotacji celowej za 2019 r., bowiem zakupiono sprzęt kuchenny na łączną kwotę 2,0 tys. zł (tj. komplet noży za 549,99 zł i mikser za 1 480,00 zł), który nie był objęty wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy dotacji. Zakup ten został sfinansowany ze środków pozostałych w wyniku zakupu mniejszej niż planowano liczby mebli. Zmiana zakresu rzeczowego zrealizowanych zakupów, w stosunku do wniosku, nie była konsultowana z organem prowadzącym oraz nie poinformowano o tym fakcie Wojewody Mazowieckiego. Burmistrz Grójca wyjaśnił m.in., że decyzje o ww. zmianach podjęła dyrekcja szkoły, a przyczyną zmian liczby zakupywanych mebli była reorganizacja szkoły. Wskazał on również, że pracownik Urzędu sporządzający rozliczenie z dotacji i sprawozdanie nie weryfikował pozycji i cen ujętych we wniosku, a tylko wskazane na fakturach.

Zdaniem NIK powzięcie przez organ prowadzący wiedzy o zmianie zakresu rzeczowego w zrealizowanej umowie dotacji z 2019 r. dopiero w trakcie kontroli NIK wskazuje na niewystarczający nadzór nad szkołą w zakresie dokonanych zakupów sfinansowanych z dotacji celowej. Potwierdza to również sposób weryfikacji w ww. Urzędzie danych ujętych we wniosku z fakturami zakupu, ograniczający się jedynie do sprawdzenia ogólnej kwoty dotacji i wkładu własnego, bez sprawdzenia rodzaju i ilości oraz wartości zakupionego wyposażenia do jadalni i stołówki.

W żadnym z urzędów gmin nie przyjęto pisemnych procedur kontroli wykonania zadań przez szkoły

10 z 11 gmin prawidłowo rozliczyło otrzymane dotacje

Gmina Grójec nierzetelnie zweryfikowała rozliczenie jednej ze szkół

¹⁶⁷ Wyjaśnienia złożone podczas kontroli w UG Grójec.

10 z 11 gmin terminowo przekazało rozliczenia dotacji właściwym kuratorom

Skontrolowane gminy, z wyjątkiem gminy Barciany, przekazały rozliczenia dotacji właściwym kuratorom w terminach określonych w umowach o wsparcie zadania.

Opis nieprawidłowości

Rozliczenie dotacji **gminy Barciany** za 2019 r. oraz zestawienie ilościowo-wartościowe wydatków dokonanych w 2019 r. na podstawie faktur i innych dowodów księgowych w ramach modułu 3 Programu zostało dostarczone do Kuratorium w Olsztynie 23 stycznia 2020 r., tj. z ośmiodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 5 umowy dotacji z 2019 r. Wójt wyjaśniła, że nie jest w stanie podać powodów przesłania tych dokumentów po wyznaczonym terminie.

Pełnej kwoty dotacji otrzymanej na zadania w ramach modułu 3 Programu w 2019 r. nie wykorzystało sześć organów prowadzących objętych kontrolą¹⁶⁸, a w 2020 r. - trzy organy prowadzące¹⁶⁹. Łączna kwota środków niewykorzystanych w 2019 r. wyniosła 22,1 tys. zł, a w 2020 r. - 23,9 tys. zł. Środki zwrócono na rachunek właściwych urzędów wojewódzkich w terminie określonym w umowie (z wyjątkiem gminy Olecko, która kwotę 3,8 tys. zł zwróciła na wezwanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego po upływie 22 dni od terminu określonego w umowie dotacji¹⁷⁰). Główną przyczyną niewykorzystania środków dotacji w całości były niższe ceny zakupu wyposażenia i usług niż zakładano na etapie sporządzania wniosku o udzielenie wsparcia (co wynikało np. z obniżenia cen przez lokalnych dostawców w stosunku do kalkulacji sporządzonych w oparciu o oferty internetowe).

Większość szkół terminowo złożyła organowi prowadzącemu sprawozdanie z realizacji zadania

5. Do większości urzędów gmin objętych kontrolą szkoły złożyły sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3 Programu w terminie, o którym mowa w § 14 ust. 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, tj. do 28 lutego roku następującego po roku udzielenia wsparcia finansowego. Gmina Grójec, pomimo niezłożenia sprawozdania przez szkołę, nie podjęła działań w celu jego wyegzekwowania. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne.

Opis nieprawidłowości

Organ prowadzący (**gmina Grójec**) nie wyegzekwował od jednej ze szkół sprawozdania z realizacji zadania dofinansowanego z dotacji celowej w 2019 r., które nie zostało złożone (pracownik Urzędu otrzymał od szkoły wiadomość e-mail informującą o przekazaniu sprawozdania, ale zamiast niego przesłano rozliczenie dotacji). Ponadto ww. organ prowadzący nie wyegzekwował od innej szkoły złożenia sprawozdania z realizacji zadania za 2020 r. w wymaganym terminie (opóźnienie wyniosło 12 dni). W opinii Burmistrza Gminy i Miasta Grójec, osoba składająca dokumentację potraktowała rozliczenie jednocześnie jako sprawozdanie z realizacji zadania. Niezłożenie sprawozdania szkoły nie zwalniało jednak organu prowadzącego z konieczności przedstawienia sprawozdania z realizacji zadania Mazowieckiemu Kuratorowi Oświaty, w związku z czym, ww. sprawozdanie przygotowała pracownica Urzędu posiłkując się kopiami faktur otrzymanymi z Zespołu Administracyjnego Placówek Oświatowych gminy Grójec.

Zdaniem NIK, niewyegzekwowanie sprawozdania z realizacji zadania w 2019 r. miało wpływ na wykazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniu z realizacji dotacji z 2019 r. przekazanym do Wojewody Mazowieckiego.

Organy prowadzące przeprowadzały analizę sprawozdań szkół z realizacji zadania

Organy prowadzące objęte kontrolą, z wyjątkiem miasta Radomia¹⁷¹, dokonały rzetelnej analizy sprawozdań złożonych przez szkoły, w tym zestawień ilościowo-wartościowych wydatków dokonanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego oraz oceny efektów zrealizowanych zadań. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości występowano do dyrektorów szkół

¹⁶⁸ Gminy: Białystok, Siemiatycze, Piątnica, Masłów, Olecko i Barciany.

¹⁶⁹ Gminy: Piątnica, Masłów i Olsztyn.

¹⁷⁰ Zwrotu dokonano 6 lutego 2020 r.

¹⁷¹ W dwóch z 19 sprawozdań złożonych przez szkoły brak było danych w punkcie 7 dotyczących wyjaśnienia powodów rozbieżności między kalkulacją kosztów realizacji zadania wykazaną w złożonym wniosku a faktycznymi zakupami, co nie zostało wykazane przez organ prowadzący.

o przedstawienie skorygowanych sprawozdań. W celu zapewnienia prawidłowości sporządzania ww. sprawozdań, organy prowadzące przekazywały szkołom dodatkowe wytyczne dotyczące zasad ich przygotowania (najczęściej drogą e-mailową lub w trakcie spotkań z dyrekcją szkół).

Wszystkie organy prowadzące złożyły wojewodom sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3

Na podstawie § 15 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, organy prowadzące składały wojewodom sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3 za 2019 r. i 2020 r. po uprzednim dokonaniu oceny efektów tych zadań. Powyższe sprawozdania sporządzono w szczególności określonej w § 15 ust. 2 pkt 1-4 ww. rozporządzenia oraz w formie wymaganej przez Ministra EN¹⁷². Z wyjątkiem jednego sprawozdania gminy Grójec (za 2019 r.), były one przekazane terminowo właściwym wojewodom (za pośrednictwem kuratorów).

W trzech sprawozdaniach organów prowadzących znajdowały się nierzetelne dane

W trzech badanych sprawozdaniach z realizacji modułu 3 Programu, sporządzonych przez trzy organy prowadzące¹⁷³, nierzetelnie wykazano dane dotyczące zadań objętych wsparciem.

Przykłady nieprawidłowości

Nierzetelność w zbiorczym sprawozdaniu z realizacji w 2019 r. zadania w ramach modułu 3 i jego korekcie, sporządzonych przez **gminę Grójec** polegała na wykazaniu w zestawieniu ilościowo-wartościowym, w błędnych pozycjach (zamieniono pozycję 1 z pozycją 3) kosztów całkowitych i wartości wkładu własnego usług remontowych i zakupionego wyposażenia¹⁷⁴ w ramach realizowanego zadania. Przyczyną nierzetelnych danych w korekcie sprawozdania była, jak podał Burmistrz Gminy i Miasta Grójec, pomyłka w zapisie, spowodowana natłokiem spraw i pośpiechem z tym związanym oraz małym doświadczeniem pracownika, który sporządzał sprawozdanie i jego korektę.

Gmina Zabrodzie w zbiorczym zestawieniu ilościowo-wartościowym sprawozdania z realizacji zadania w ramach modułu 3 Programu za 2019 r., w rubryce *Usługi remontowo-adaptacyjne do stołówek lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni)* nie uwzględniła kwoty wydatków w wysokości 279 742,72 zł, poniesionej na usługi remontowo-budowlane. Kwota ta została nieprawidłowo wykazana w tabeli w rubryce *Wyposażenie kuchni w stołówce szkolnej*. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że nie było możliwe zakwalifikowanie tych wydatków w rubryce dotyczącej kosztów poniesionych na usługi remontowe adaptacyjne do stołówek lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, ponieważ dotyczyły one kuchni. W związku z powyższym, w rubryce dotyczącej wyposażenia, wskazano zarówno koszty wyposażenia, jak i remontowo-adaptacyjne kuchni.

Zdaniem NIK, wykazanie kosztów poniesionych na remont i adaptację pomieszczeń w rubryce *Wyposażenie (...)* nie było prawidłowe, gdyż wydatki w kwocie wskazanej powyżej nie zostały poniesione na wyposażenie kuchni. Zgodnie z nazewnictwem stosowanym w Programie, w pojęciu *stołówka szkolna* zawiera się również kuchnia. Nie można zatem podzielić wyjaśnień Sekretarza Gminy, że żadna z rubryk nie odnosiła się do wydatków poniesionych na usługi remontowo-adaptacyjne kuchni.

Całkowity koszt realizacji w latach 2019-2020 zadań w ramach modułu 3 wyniósł 4342,7 tys. zł

6. Całkowity koszt realizacji w latach 2019-2020 zadań w ramach modułu 3 Programu przez 11 organów prowadzących objętych kontrolą wyniósł 4342,7 tys. zł, z tego: 2421,0 tys. zł w 2019 r. i 1921,7 tys. zł w 2020 r. Kwota wykorzystanego w tym okresie wsparcia finansowego (dotacji) wyniosła 3243,5 tys. zł, z tego: 1722,3 tys. zł w 2019 r. i 1521,2 tys. zł w 2020 r. W ww. latach zrealizowano łącznie 52 zadania, z tego: 27 w 2019 r. i 25 w 2020 r. W największej liczbie szkół (49), dla których organem prowadzącym były skontrolowane gminy, doposażono i poprawiono standard funkcjonującej

¹⁷² Szczegółowe badanie przeprowadzono na podstawie sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 za lata 2019-2020.

¹⁷³ Gminy: Zabrodzie, Grójec i Radom.

¹⁷⁴ Wykazano koszty całkowite i wartości wkładu własnego w poz. 1. *Usługi remontowo-adaptacyjne do stołówek...* (odpowiednio 10 600 zł i 2 120 zł, mimo że za malowanie zapłacono łącznie 8 500 zł) oraz w poz. 3 *Wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków* (odpowiednio 8 500 zł i 1 700 zł, mimo że za meble zapłacono 10 600 zł, według wniosku z dotacji).

Zadania objęte wsparciem w ramach modułu 3 Programu przyczyniły się do poprawy warunków przygotowania i spożywania posiłków

stołówki szkolnej (własnej kuchni i jadalni), w tym w 25 szkołach w 2019 r. i 24 w 2020 r. Nową stołówkę szkolną zorganizowano w jednej szkole (w gminie Zabrodzie w 2019 r.), a w wyniku adaptacji pomieszczeń, stworzono jadalnie w dwóch szkołach, w których dotąd one nie funkcjonowały (w obydwu w gminie Piątnica, po jednej w 2019 r. i w 2020 r.).

Zadania objęte wsparciem w ramach modułu 3 Programu przyczyniły się do poprawy warunków oraz standardu przygotowania i spożywania posiłków w szkołach. Do kuchni funkcjonujących w tych szkołach zakupiono nowe wyposażenie m.in. kuchnie gazowe, piece konwekcyjno-parowe, kotły elektryczne, okapy, zmywarki z wyparaczem, a do jadalni m.in. nowe meble (stoliki i krzesła). W części szkół przeprowadzono prace remontowo-adaptacyjne w stołówkach szkolnych (jadalniach lub kuchniach).

Zdjęcia nr 1 i 2. Robot zakupiony do stołówki szkolnej (kuchni) w Szkole Podstawowej im. mjr. Wł. Raginisa w Piątnicy oraz pomieszczenie wyremontowane i zaadaptowane na jadalnię w Szkole Podstawowej w Rakowie-Boginiach.



Źródło: Dokumentacja zdjęciowa Urzędu Gminy w Piątnicy.

Zdjęcie nr 3. Kuchnia w Publicznej Szkole Podstawowej Nr 10 z Oddziałami Integracyjnymi im. Lotników Polskich w Zespole Szkolno-Przedszkolnym Nr 3 Podstawowej w Radomiu wyposażona w sprzęt zakupiony w ramach modułu 3 Programu.



Źródło: Dokumentacja zdjęciowa Urzędu Miejskiego w Radomiu.

W 2019 r. i 2020 r. zadania zrealizowano w 17 szkołach, w których były wydawane posiłki dla uczniów szkoły innej niż szkoła podstawowa.

Większość szkół w złożonych sprawozdaniach nie wykazała problemów i barier w realizacji Programu, natomiast w toku kontroli NIK organy prowadzące przekazały różnorodne uwagi i spostrzeżenia na temat modułu 3 Programu.

Przykłady uwag i spostrzeżeń organów prowadzących odnośnie modułu 3 Programu

Przykłady

W opinii **Wójta Gminy Siemiatycze** na realizację modułu 3 Programu przeznaczane są zbyt niskie środki finansowe, a biorąc pod uwagę dostępną pulę środków, istnieje niewielka szansa uzyskania dofinansowania przez małe szkoły wiejskie. W ocenie Wójta, ograniczenie zakupu urządzeń do kwoty 10 tys. zł stanowiło istotne utrudnienie do pozyskania dużych urządzeń zaplecza gastronomicznego, tj. piec konwekcyjno-parowy czy pojemna zmywarka.

Prezydent Miasta Białegostoku wskazał, że ustalona w § 8 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 punktacja, przewidująca najmniejszą liczbę punktów dla szkół z największą liczbą uczniów, jest niewłaściwa, bowiem w takich szkołach potrzeba pomocy jest prawdopodobnie największa.

Prezydent Miasta Radomia wskazał m.in. na brak wytycznych do wypełnienia wniosku i sprawozdań oraz szkolenia instruktazowego dla organów prowadzących na temat realizacji Programu, a także informacji o przyznanej podczas oceny wniosku liczbie punktów dla poszczególnych szkół oraz informacji o przyczynach nieudzielenia wsparcia finansowego.

Burmistrz Olecka podkreślił, że trudnością są ograniczone środki finansowe Gminy, zaplanowane corocznie na dofinansowanie zadań w szczególności w ramach modułu 3 Programu, co nie pozwala na wsparcie finansowe wszystkich zainteresowanych szkół. Już dwa lata z rzędu wnioski szkół oleckich nie zostały zakwalifikowane do otrzymania dotacji do 25 tys. zł na remonty i wyposażenie stołówek, w tym jednej szkoły ponownie. Znaczący jest wymagany procentowy wkład finansowy ze środków własnych, co powoduje ryzyko, że Gmina może nie podołać w jego zapewnieniu po udzieleniu wsparcia lub podczas realizacji zadań.

Zastępca Dyrektora Wydziału Edukacji w **UM Olsztyna** zauważyła, że problemem przy realizacji modułu 3 Programu były krótkie terminy na podpisanie umowy dotacji, które nie uwzględniały czasu niezbędnego m.in. do zaakceptowania jej przez radcę prawnego Urzędu, Wydział Edukacji i Skarbnika, a także brak możliwości zakupu środków trwałych w ramach Programu.

Kierownik Samorządowego Centrum Usług Wspólnych w Jędrzejowie poinformowała, że w 2019 r. podjęto działania mające na celu zdiagnozowanie możliwości przygotowywania posiłków przez szkołę posiadającą kuchnię dla szkoły, w której takiej kuchni nie ma. Analiza problemu wykazała, że aby móc organizować taką formę dożywiania niezbędne jest posiadanie odpowiednio wyposażonego samochodu, dużych specjalistycznych termosów, zabezpieczenia izolacyjnego dla termosów oraz certyfikowanych naczyń. Po przeliczeniu kosztów odstąpiono od realizacji ww. pomysłu, jednak w opinii Kierownika zasadne byłoby rozważenie realizacji takiej inicjatywy w ramach Programu. Dofinansowanie organizacji powyższej formy żywienia pozwoliłoby na zmniejszenie kosztów, ponieważ stawki żywieniowe w szkolnych stołówkach są znacznie niższe od cen obowiązujących w zewnętrznym cateringu.

Przed wszystkim należy jednak podkreślić, że w opinii skontrolowanych gmin, dzięki wsparciu otrzymanemu w ramach modułu 3 Programu na działania w zakresie wyposażania i unowocześniania stołówek szkolnych, zarówno kuchni, jak i miejsc spożywania posiłków, następuje wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły, co jest głównym założeniem modułu 3 Programu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena, czy organy administracji publicznej prawidłowo realizowały zadania określone w programie „Posiłek w szkole i w domu”, w szczególności, czy uzyskano efekty rzeczowe adekwatne do zrealizowanych wydatków.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy wymiar rzeczowy i finansowy wsparcia przewidzianego do realizacji w Programie został określony prawidłowo i rzetelnie? 2. Czy wsparcie przewidziane w Programie realizowano prawidłowo i rzetelnie? 3. Czy efekty rzeczowe wdrażania Programu są prawidłowo i rzetelnie mierzone oraz adekwatne do poniesionych wydatków?
Zakres podmiotowy	Skontrolowano ogółem 32 jednostki, w tym: Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji i Nauki, cztery Urzędy Wojewódzkie (Podlaski, Mazowiecki, Świętokrzyski i Warmińsko-Mazurski), cztery Kuratoria Oświaty (w Białymstoku, w Kielcach, w Olsztynie i w Warszawie), 11 urzędów gmin/miast oraz 11 OPS. Jednostki do kontroli dobrano w sposób celowy, biorąc pod uwagę zakres realizowanych zadań w ramach Programu przy czym urzędy gmin/miast dodatkowo według kryterium największej kwoty dofinansowania modułu 3 Programu.
Kryteria kontroli	Czynności kontrolne prowadzono na podstawie: <ul style="list-style-type: none"> - art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności w Ministerstwach, w czterech urzędach wojewódzkich oraz czterech kuratoriach oświaty, - art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności w 11 urzędach miast/gmin oraz 11 OPS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 25 października 2021 r. ¹⁷⁵ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 10 czerwca do 15 października 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od szkoły podstawowej na terenie gminy objętej kontrolą, w związku z koniecznością pozyskania informacji od podmiotu nieobjętego kontrolą, a które miały znaczenie dla ustaleń dokonywanych w danej jednostce.
Pozostałe informacje	W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej NIK (który przeprowadzał kontrole w: Ministerstwie PS, Ministerstwie EN oraz ośmiu jednostkach w województwie mazowieckim) oraz trzy delegatury NIK w: Białymstoku, Kielcach i Olsztynie. Wyniki kontroli przedstawiono w 32 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 56 wniosków pokontrolnych. Do Ministra EN skierowano łącznie siedem wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o: <ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie jednolitej prezentacji i porównywalności danych wykazywanych w części ilościowo-wartościowej sprawozdań z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, składanych przez szkoły, organy prowadzące i wojewodów, • wnioskowanie do Ministra Finansów o uruchomienie środków na obsługę zadań realizowanych w ramach modułu 3 Programu, w wysokości wynikającej

¹⁷⁵ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

z zasady wyrażonej w § 5 ust. 5 rozporządzenia RM, po uprzedniej weryfikacji danych otrzymanych od wojewodów,

- dokonywanie ewaluacji Programu poprzez coroczne analizy ilościowe i jakościowe sprawozdań wojewodów z realizacji zadań w ramach modułu 3, w tym zgłoszonych problemów i barier,
- rzetelne weryfikowanie sprawozdań z realizacji modułu 3 Programu składanych przez wojewodów w trybie § 16 rozporządzenia RM,
- egzekwowanie od wojewodów wypełniania obowiązku przekazywania kompletnej dokumentacji, o której mowa w § 12 rozporządzenia RM.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów sformułowano pięć wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in. podjęcia działań w celu zapewnienia terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji przekazywanych przez gminy, rzetelnego sporządzania umów dotacji, wzmocnienia kontroli nad realizacją zadań powierzonych kuratorowi oświaty oraz doprecyzowanie zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników, komórek i jednostek organizacyjnych Urzędu zaangażowanych w realizację Programu.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kuratorów oświaty sformułowano siedem wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in.:

- zaliczania do kosztów obsługi realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu wyłącznie wydatków rzeczowych bezpośrednio związanych z obsługą Zespołu do spraw oceny wniosków,
- podjęcia działań zapobiegających wystąpieniu przypadków błędnej weryfikacji formalnej ocenianych wniosków organów prowadzących szkoły o przyznanie dofinansowania w ramach Programu,
- dokonywania zmian postanowień umów o realizację zadań w ramach modułu 3 Programu z zachowaniem formy pisemnej,
- rzetelnego rozliczania sprawozdań finansowych z wykonania zadania w ramach modułu 3 Programu na podstawie otrzymanej dokumentacji,
- rzetelnej weryfikacji sprawozdań, składanych przez organy prowadzące na podstawie § 15 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 oraz rzetelnego sporządzania sprawozdań składanych na podstawie § 16 ww. rozporządzenia do Ministra EN.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do organów wykonawczych gmin oraz kierowników jednostek pomocy społecznej sformułowano łącznie 37 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły m.in.:

- niezwłocznego opracowania oraz przyjęcia gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, spójnej z celami Programu,
- zapewnienia wydawania decyzji administracyjnych przyznających świadczenia w ramach modułu 1 i 2 Programu z powołaniem prawidłowej podstawy prawnej,
- egzekwowania od osób ubiegających się o przyznanie pomocy składania prawidłowych oświadczeń majątkowych zawierających klauzulę o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań,
- rzetelnego sporządzania rocznych informacji o stanie realizacji Programu oraz ich terminowe przekazywanie wojewodzie,
- zapewnienia prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków z dotacji jak i wydatków z nich dokonywanych,
- wzmocnienia nadzoru organu prowadzącego nad szkołami realizującymi Program zwłaszcza w zakresie: sporządzania sprawozdań dotyczących zrealizowanych zadań z dotacji i terminowego ich przekazywania organowi prowadzącemu oraz informowania o wszelkich zmianach w trakcie realizacji dofinansowanego zadania,
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie właściwego nadzoru nad działalnością OPS w zakresie powierzonych zadań realizowanych w ramach Programu.

Kierownicy jednostek objętych kontrolą do żadnego z wystąpień pokontrolnych NIK nie złożyli zastrzeżeń.

Z 56 sformułowanych wniosków, kontrolowane jednostki zrealizowały 21 wniosków oraz podjęły działania w celu realizacji 27 wniosków¹⁷⁶.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 10 387,93 zł (kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa).

Wykaz kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg
2.		Ministerstwo Edukacji i Nauki	Przemysław Czarnek
3.		Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Konstanty Radziwiłł
4.		Kuratorium Oświaty w Warszawie	Aurelia Michałowska
5.		Urząd Miejski w Radomiu	Radosław Witkowski
6.		Urząd Gminy i Miasta w Grójcu	Dariusz Gwiazda
7.		Urząd Gminy w Zabrodziu	Krzysztof Jezierski
8.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu	Marcin Gierczak
9.		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grójcu	Agnieszka Maroszek
10.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zabrodziu	Nina Kacprzuk
11.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Wojewódzki	Bohdan Józef Paszkowski
12.		Kuratorium Oświaty w Białymstoku	Beata Pietruszka
13.		Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski
14.		Urząd Gminy Siemiatycze	Edward Krasowski
15.		Urząd Gminy Piątnica	Artur Wierzbowski
16.		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku	Agnieszka Górską
17.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach	Grażyna Jaszczółt
18.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Piątnicy	Barbara Krystyna Rutkowska
19.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Zbigniew Koniusz
20.		Kuratorium Oświaty w Kielcach	Kazimierz Mądzik
21.		Urząd Miejski w Jędrzejowie	Marcin Piszczek
22.		Urząd Gminy Masłów	Tomasz Lato
23.		Ośrodek Pomocy Społecznej Miasta i Gminy w Jędrzejowie	Jolanta Pazera
24.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Masłowie	Aneta Kułak
25.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Artur Chojecki
26.		Kuratorium Oświaty w Olsztynie	Krzysztof Marek Nowacki
27.		Urząd Miasta Olsztyna	Piotr Grzymowicz
28.		Urząd Miejski w Olecku	Karol Sobczak
29.		Urząd Gminy w Barcianach	Marta Kamińska
30.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie	Elżbieta Skaskiewicz
31.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olecku	Marta Malinowska
32.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Barcianach	Paweł Marcin Hoszkiewicz

¹⁷⁶ Według stanu na 28 grudnia 2021 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	pozytywna	Minister PS zapewnił warunki kadrowe i finansowe zgodne z założeniami Programu oraz umożliwiające realizację wskazanych w nim celów. W Ministerstwie PS monitorowano realizację modułów 1 i 2 m.in. w oparciu o składane przez wojewodów roczne informacje.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
2.	Ministerstwo Edukacji i Nauki	w formie opisowej	Minister EN zapewnił warunki prawno-organizacyjne i finansowe umożliwiające realizację zadań w ramach modułu 3 Programu.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieprawidłowego przygotowania wzorów sprawozdań, co skutkowało brakiem porównywalności części danych w ramach modułu 3 Programu, – nie dokonywania ewaluacji Programu poprzez coroczne analizy ilościowe i jakościowe sprawozdań, – nierzetelnej weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, – nieterminowego poinformowania, za pośrednictwem wojewodów (kuratorów oświaty), dyrektorów szkół oraz organów prowadzących o Programie i sposobie jego realizacji.
3.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	w formie opisowej	Urząd był przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań Programu. Wojewoda Mazowiecki za prawidłowo realizował obowiązki związane z realizacją zadań w ramach Programu, w tym dokonywał oceny efektów tych zadań.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – niezapewnienia możliwości terminowego uruchomienia środków dla gmin, – nieterminowego zatwierdzenia rozliczenia dotacji przekazanego przez gminę, – niewystarczającej kontroli nad realizacją zadań powierzonych Mazowieckiemu Kuratorowi Oświaty w ramach modułu 3 Programu.
4.	Kuratorium Oświaty w Warszawie	w formie opisowej	Kuratorium było przygotowane pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu,	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – zatwierdzenia zakupu sprzętu kuchennego nieobjętego wnioskiem

			powierzonych przez Wojewodę Mazowieckiego. Zespół ds. oceny przestrzegał wymogów rozporządzenia RM w sprawie modułu 3. Należyte wypełniano obowiązki monitorowania i oceny oraz koordynowania zadań w ramach modułu 3 Programu oraz terminowo przekazywano sprawozdania z realizacji tego modułu.	o udzielenie wsparcia finansowego, – nierzetelnego zweryfikowania sprawozdań organów prowadzących za 2019 r. i 2020 r. złożonych na podstawie § 15 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.
5.	Urząd Miejski w Radomiu	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki umożliwiające realizację zadań określonych w Programie. Roczne sprawozdania dotyczące realizacji zadań w ramach Programu zostały terminowo przekazane odpowiednio Wojewodzie Mazowieckiemu i Mazowieckiemu Kuratorowi Oświaty, a dane w nich zawarte nie były kwestionowane przez te organy.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
6.	Urząd Gminy i Miasta w Grójcu	w formie opisowej	W Urzędzie zapewniono warunki umożliwiające realizację zadań określonych w Programie. Z obowiązków sprawozdawczych wywiązano się terminowo, a dane w nich zawarte były rzetelne.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków z dotacji; – nierzetelnej weryfikacji przez Burmistrza rozliczenia szkoły z dotacji celowej za 2019 r. w ramach modułu 3, – nierzetelnego sporządzenia rocznej informacji o realizacji Programu za 2019 r., – przesłaniu wniosku o udzielenie wsparcia finansowego dla trzech szkół w 2021 r., bez wymaganego załącznika nr 1 (tj. wykazu szkół objętych dofinansowaniem), – nierzetelnego sporządzenia sprawozdania zbiorczego z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w 2019 r. oraz nieterminowe jego przekazanie do wojewody.
7.	Urząd Gminy w Zabrodziu	w formie opisowej	W Urzędzie zapewniono warunki umożliwiające realizację zadań określonych w Programie. Wnioski o przyznanie dotacji zostały sporządzone prawidłowo i rzetelnie, a także terminowo złożone do Wojewody Mazowieckiego. Prawidłowo wywiązano się z obowiązków dotyczących przyjmowania i weryfikacji danych szkół w ramach modułu 3	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – zakupu w ramach modułu 3 Programu sprzętu kuchennego nieobjętego umową dotacji bez jej pisemnej zmiany, co było niezgodne z § 1 ust. 1 w zw. z § 9 ww. umowy, – nieprowadzenia wyodrębnionej

			Programu. Terminowo przekazywano rozliczenia umów dotacji i sprawozdania z realizacji zadań Programu.	ewidencji księgowej wydatków dokonywanych z dotacji, – nierzetelnego sporządzenia sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu za 2019 r.
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
9.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grójcu	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
10.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zabrodziu	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
11.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	pozytywna	Urząd był przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań Programu. Wojewoda Podlaski prawidłowo realizował zadania w ramach Programu, w tym dokonywał oceny ich efektów.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
12.	Kuratorium Oświaty w Białymstoku	pozytywna	Kuratorium pod względem organizacyjnym i kadrowym było przygotowane do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu. Podlaski Kurator Oświaty prawidłowo realizował zadania w ramach modułu 3 Programu, powierzone przez Wojewodę Podlaskiego.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
13.	Urząd Miejski w Białymstoku	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i finansowe do prawidłowej realizacji zadań w ramach Programu oraz rzetelną i terminową realizację	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

			obowiązków sprawozdawczych.	
14.	Urząd Gminy Siemiatycze	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i finansowe do prawidłowej realizacji zadań w ramach Programu oraz rzetelną i terminową realizację obowiązków sprawozdawczych.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
15.	Urząd Gminy Piątnica	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i finansowe do prawidłowej realizacji zadań w ramach Programu oraz rzetelną i terminową realizację obowiązków sprawozdawczych.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
16.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
17.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
18.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Piątnicy	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
19.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	pozytywna	Wojewoda prawidłowo realizował zadania w ramach Programu, pomimo że regulacje wewnętrzne w Urzędzie, w tym zakresy czynności pracowników, nie w pełni uwzględniały zadania przewidziane w Programie. Terminowo wywiązał się z obowiązku sporządzenia i przekazania do Ministerstwa PS rocznej informacji o realizacji Programu oraz prowadził bieżący monitoring realizacji modułów 1 i 2	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

			Programu.	
20.	Kuratorium Oświaty w Kielcach	pozytywna	Kuratorium pod względem organizacyjnym i kadrowym było przygotowane do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, a Kurator wywiązywał się z zadań, przekazanych mu na mocy porozumienia z Wojewodą Świętokrzyskim.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
21.	Urząd Miejski w Jędrzejowie	pozytywna	W Urzędzie zapewniono sprawną realizację zadań dotyczących Programu. Terminowo przekazywano kompletne i rzetelne rozliczenia umów dotacji i roczne informacje o realizacji zadań w ramach Programu.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
22.	Urząd Gminy Masłów	pozytywna	W Urzędzie zapewniono sprawną realizację Programu. Terminowo przekazywano kompletne i rzetelne rozliczenia umów dotacji i roczne informacje o realizacji zadań w ramach Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
23.	Ośrodek Pomocy Społecznej Miasta i Gminy w Jędrzejowie	w formie opisowej	W OPS przyjęto rozwiązania organizacyjne pozwalające na skuteczne rozpoznanie potrzeb i udzielanie wsparcia osobom spełniającym warunki do otrzymania pomocy w ramach modułu 1 i 2 Programu. W większości prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących przyznania pomocy w ramach Programu. Terminowo wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nierzetelnego sporządzenia rocznej informacji o realizacji Programu za 2020 r. – niepodjęcia działań związanych ze zwrotem części wydatków za udzielone świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych dziesięciu osobom, których dochód był wyższy niż określony w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; – niezachowania procedur wymaganych art. 36 Kpa w przypadku 25 postępowań, w których wydano decyzje po upływie miesiąca od wpływu wniosku.
24.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Masłowie	pozytywna	W OPS zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
25.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie	pozytywna	Urząd był przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań Programu. Wojewoda Warmińsko-Mazurski prawidłowo realizował zadania w ramach Programu, w tym dokonywał oceny	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

			efektów tych zadań.	
26.	Kuratorium Oświaty w Olsztynie	pozytywna	Kuratorium pod względem organizacyjnym i kadrowym było przygotowane do realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu, Warmińsko-Mazurski Kurator Oświaty prawidłowo realizował zadania w ramach modułu 3 Programu, powierzone przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
27.	Urząd Miasta Olsztyna	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i finansowe do prawidłowej realizacji zadań w ramach Programu oraz rzetelną i terminową realizację obowiązków sprawozdawczych.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
28.	Urząd Miejski w Olecku	pozytywna	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne do sprawnego realizacji Programu. Terminowo przekazywano właściwym organom kompletne i rzetelne rozliczenia umów dotacji i roczne sprawozdania z realizacji zadań w ramach Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
29.	Urząd Gminy w Barcianach	w formie opisowej	W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne do realizacji zadań związanych z Programem. Na ogół terminowo przekazywano właściwym organom kompletne i rzetelne rozliczenia umów dotacji i roczne sprawozdania z realizacji zadań w ramach Programu.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – nierzetelnej weryfikacji danych składanych przez szkoły w ramach modułu 3 Programu, – nieprowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków uzyskanych z dotacji i środków własnych przeznaczonych na realizację zadań oraz wydatków dokonywanych z tych środków, – nieterminowego dostarczenia do Kuratorium rozliczenia dotacji otrzymanej w 2019 r.
30.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie	pozytywna	W Ośrodku zgodnie z przepisami, terminowo i rzetelnie prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w ramach Programu. Prawidłowo i rzetelnie wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją zadań pomocowych w ramach modułu 1 i 2 Programu.	Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
31.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olecku	w formie opisowej	W OPS przyjęto rozwiązania organizacyjne pozwalające na rozpoznanie potrzeb i udzielanie wsparcia osobom spełniającym warunki do	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieterminowego złożenia wojewodzie

			otrzymania pomocy w ramach modułu 1 i 2 Programu. W większości spraw prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących przyznania pomocy w ramach Programu.	rocznej informacji o realizacji modułów 1 i 2 Programu za 2019 r. – wykazaniu błędnych danych w zakresie liczby placówek oświatowych realizujących dożywianie. – błędów w sporządzanych decyzjach administracyjnych dotyczących dożywiania.
32.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Barcianach	w formie opisowej	W OPS przyjęto rozwiązania organizacyjne pozwalające na skuteczne rozpoznanie potrzeb i udzielanie wsparcia osobom spełniającym warunki do otrzymania pomocy w ramach modułu 1 i 2 Programu. Na ogół w większości spraw prawidłowo i rzetelnie realizowano zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących przyznania pomocy w ramach Programu.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – błędnego określenia w decyzjach przyznających pomoc w ramach Programu organu je wydającego, – wydania w części przypadków rozstrzygnięć mimo pozostawiania w obiegu prawnym innej decyzji w tej sprawie, – nierzetelnego sporządzenia rocznej informacji z realizacji Programu w 2020 r.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Podstawa prawna wprowadzenia Programu „Posiłek w szkole i w domu”

Do końca 2018 r. realizowany był program ustanowiony na podstawie uchwały nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020¹⁷⁷.

Program został wprowadzony Uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 i jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ust. 2 ufp. Stosownie do rozdziału I wieloletni rządowy program, jest programem wspierania finansowego gmin w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej, tj.:

- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
- dożywianie dzieci,

oraz organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zakresie realizacji zadań, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, tj.:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

W Programie przyjęto, iż obejmie on swoim zasięgiem wszystkie województwa i będzie realizowany w latach 2019 -2023. Jak podano w rozdziale I Programu wpisuje się on w aktualne ramy strategiczne rozwoju kraju wyznaczone przez „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przyjętą przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. jako jeden z dwóch głównych obszarów koncentracji działań w Strategii (obok rozwoju zrównoważonego terytorialnie) w ramach realizacji Celu II: „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, Obszar: „Spójność społeczna”, a w ramach niego pkt 3 „Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej” (str.164-166).

Cele wprowadzenia Programu oraz mierniki stopnia realizacji modułów 1, 2 i 3

We wstępie do Programu podano, że istotnym jego elementem jest zapewnienie dzieciom i młodzieży w wieku szkolnym zjedzenia gorącego posiłku przygotowanego w stołówce szkolnej. Takie rozwiązanie daje bowiem większą kontrolę nad jakością kupowanych produktów, z których przygotowywane są posiłki, oraz nad procesem ich przygotowywania. Program zapewnia także pomoc osobom starszym, niepełnosprawnym, o niskich dochodach.

Program ma charakter modułowy, a w jego skład wchodzi trzy moduły:

- 1) Moduł dla dzieci i młodzieży,
- 2) Moduł dla osób dorosłych,
- 3) Moduł organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach.

Każdy z modułów ma charakter indywidualny i kierowany jest do innego adresata.

Celem modułu 1 i 2 Programu jest zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osób dorosłych, zwłaszcza osób starszych, chorych lub niepełnosprawnych i samotnych. W ramach modułów 1 i 2 Program przewiduje udzielenie pomocy w jednej z trzech form: posiłek; świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności; świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych.

Miernikami stopnia realizacji Programu w zakresie modułów 1 i 2 są:

¹⁷⁷ M.P. z 2015 r. poz. 821, ze zm.

- a) liczba osób objętych pomocą, tj. ok. 1 250 000 osób,
- b) liczba gmin objętych programem, tj. 2478.

Celem modułu 3 Programu jest wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły podstawowej poprzez tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole. W ramach modułu 3 Programu wsparcia finansowego udziela się organom prowadzącym na zadania Programu realizowane przez:

- publiczne szkoły podstawowe, w tym szkoły zorganizowane w zespołach szkół, specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii;
- publiczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej.

Miernikami stopnia realizacji Programu w zakresie modułu 3 są:

- a) ogółem liczba szkół publicznych, która w latach 2019-2023 została objęta Programem,
- b) liczba szkół publicznych, w których dokonano:
 - doposażenia i poprawy standardu funkcjonujących stołówek (własna kuchnia i jadalnia) lub doposażenia stołówek, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uruchomione, lub stworzenia nowych stołówek,
 - wsparcia w zakresie adaptacji i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (tzw. jadalni).

Zasady dofinansowania zadań ze środków Programu

Wsparcie finansowe dla gmin w ramach Programu (moduł 1 i 2) jest realizowane przy udzielaniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ze środków przekazywanych gminom w ramach Programu dofinansowane są zarówno posiłki wydawane na stołówkach, jak również te dowożone osobom dorosłym, w tym osobom niewychodzącym z domu (np. ze względu na podeszły wiek czy niepełnosprawność), niebędącym w stanie przygotować sobie codziennie gorącego posiłku (w Programie przeznaczono środki na dowóz posiłków). Program (moduł 3) zapewnia także wsparcie finansowe organom prowadzącym publiczne szkoły podstawowe, w tym szkołom artystycznym realizującym kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach.

Wysokość środków z budżetu państwa na realizację działań przewidzianych Programem określa ustawa budżetowa na dany rok budżetowy (rozdział V ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 3, zdanie drugie Programu).

Finansowanie zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

Wsparcie finansowe dla gmin na realizację zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu udzielane jest na podstawie art. 115 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 115 ust. 1 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, z zastrzeżeniem ust. 2. W zakresie modułów 1 i 2 dofinansowanie zadań dla gmin będzie realizowane na podstawie art. 115 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W myśl tego przepisu (ust. 2) jeżeli środki przeznaczone na dotację, o której mowa w ust. 1, pochodzą z programów rządowych, programów resortowych, pożyczek, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. d ufp lub służą wypłacie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, wysokość dotacji może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Programie na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu gmina może otrzymać dotację, jeżeli udział środków własnych gminy wynosi nie mniej niż 40% przewidywanych kosztów realizacji zadania. Rada Ministrów dopuszcza odstępstwa od tej zasady i na uzasadniony pisemny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie:

- dotacji, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji zadania,
- dotacji do 5% środków finansowych z przeznaczeniem na koszty dowozu posiłków w gminie, w szczególności dla osób starszych, schorowanych, niepełnosprawnych, z tym że udział środków własnych gminy nie może wynosić mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji tego zadania.

Każdorazowo dotację przyznaje wojewoda na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a jej wysokość jest ustalana między wojewodą a wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), mając na uwadze w szczególności liczbę dzieci i młodzieży oraz innych osób wymagających pomocy, dowozu posiłków, a także sytuację finansową gminy.

Zasady podziału środków z budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Programie wskazano, że propozycji podziału środków budżetu państwa przewidzianych w ustawie budżetowej na realizację zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu dokonuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

W latach 2019-2023 przewidziano łączną kwotę 2 550 mln zł z budżetu państwa na realizację zadań w ramach tych dwu modułów, w każdym roku po 510 mln zł.

Przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględnia się w szczególności:

- przewidywaną liczbę osób, które będą korzystały z pomocy w ramach Programu w kolejnym roku kalendarzowym, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych,
- średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie,
- średnią stopę bezrobocia w województwie.

Natomiast przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych gmin środków budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględnia się w szczególności:

- liczbę dzieci i młodzieży wymagających pomocy,
- liczbę osób dorosłych wymagających pomocy, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych,
- średni koszt posiłku,
- przewidywany koszt dowozu posiłków do domów osób starszych, niepełnosprawnych,
- sytuację finansową gminy (średni poziom dochodów na mieszkańca w gminie).

Kwota propozycji podziału, dla poszczególnych gmin, może być zwiększona o kwotę do 5%, jeżeli gmina realizuje posiłek w stołówkach przez siebie prowadzonych bezpośrednio, z tym że łączna kwota dotacji nie może być wyższa niż 80% kosztów realizacji zadania.

Finansowanie zadań w ramach modułu 3 Programu

Wsparcie dla organów prowadzących szkoły jest udzielane w formie dotacji celowej, a w przypadku szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w formie dofinansowania. Szkoły prowadzone przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w ramach Programu otrzymają wsparcie w roku 2019, w oparciu o przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty.

Środki przeznaczone na dotację zadań realizowanych w module 3 Programu planowane są w rezerwie celowej budżetu państwa. Szczegółowy podział środków z budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułu 3 oraz na obsługę realizacji tych zadań został określony w załączniku do rozporządzenia RM w sprawie modułu 3.

Szczegółowe zasady realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu zostały określone w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3, wydanym na podstawie art. 90u ust. 4 pkt 5 ustawy o systemie oświaty. W rozporządzeniu tym określono m.in.:

- formy i zakres wspierania organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe dla dzieci i młodzieży oraz publiczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków w tych szkołach, realizowanego na podstawie modułu 3 Programu (§ 1 pkt 1);
- sposób podziału środków budżetu państwa przyznanych na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu (§ 1 pkt 4).

W myśl § 2 ust. 2 pkt 1-4 tego rozporządzenia, wsparcie finansowe jest udzielane na realizację zadania obejmującego:

- doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (własnej kuchni i jadalni),
- doposażenie stołówek szkolnych, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uchronione,
- zorganizowanie nowych stołówek szkolnych,
- adaptację, poprawę standardu i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni).

Wsparcie finansowe jest udzielane wyłącznie na realizację jednego z ww. zadań (§ 2 ust. 3 tego rozporządzenia). Organ prowadzący może otrzymać wsparcie finansowe jeden raz w odniesieniu do każdej szkoły objętej wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego, przy czym w przypadku szkoły posiadającej organizacyjnie podporządkowaną szkołę filialną również jeden raz w odniesieniu do szkoły filialnej (§ 2 ust. 4 tego rozporządzenia).

Szczegółowy zakres zakupów, w ramach udzielonego wsparcia został określony w § 2 ust. 7 pkt 1-3 tego rozporządzenia, obejmuje: usługi remontowo-adaptacyjne służące poprawie standardu funkcjonowania stołówek szkolnych lub pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków; niezbędne wyposażenie kuchni w stołówkach szkolnych, a także niezbędne wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, wsparcia finansowego udziela się organom prowadzącym szkoły, tj.:

- jednostkom samorządu terytorialnego,
- osobom prawnym niebędącym jednostkami samorządu terytorialnego,
- osobom fizycznym,
- ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Wsparcia finansowego udziela się w formie:

- dotacji dla organów prowadzących, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1-3 ww. rozporządzenia, pod warunkiem zapewnienia przez ten organ w odniesieniu do każdej szkoły objętej wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego, wkładu własnego w wysokości co najmniej 20% kwoty kosztów realizacji zadania, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia, objętego wsparciem finansowym (§ 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia),
- dofinansowania dla ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1-2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, maksymalna wysokość wsparcia finansowego dla organu prowadzącego w odniesieniu do każdej szkoły objętej wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego wynosi:

- 80 000 zł - w przypadku realizacji zadań, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia,
- 25 000 zł - w przypadku realizacji zadania, o którym mowa w § 2 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia.

Środki budżetu państwa na wsparcie finansowe minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli między wojewodów do wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu w danym roku budżetowym. Maksymalne kwoty tych środków przypadające na poszczególne województwa w latach 2019-2023 określa załącznik do ww. rozporządzenia (§ 5 ust. 1 i 2).

W ramach maksymalnych kwot (określonych w załączniku do ww. rozporządzenia) wydziela się środki przeznaczone dla wojewodów na obsługę realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w wysokości 0,8% środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach tego modułu w szkołach prowadzonych przez organy prowadzące. W przypadku gdy łączna kwota wsparcia finansowego wnioskowana przez organy prowadzące, w odniesieniu do szkół znajdujących się na terenie danego województwa w danym roku budżetowym jest niższa niż maksymalna kwota, o której mowa w załączniku, środki przeznaczone dla wojewodów na obsługę realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu stanowią 0,8% tej łącznej kwoty (§ 5 ust. 5 ww. rozporządzenia). Zgodnie z § 5 ust. 6 tego rozporządzenia, do kosztów obsługi realizacji zadań przez wojewodów (w ramach tego modułu) mogą być zaliczone jedynie wydatki rzeczowe związane bezpośrednio z obsługą zespołów powołanych przez wojewodę do oceny wniosków składanych przez organy prowadzące.

Niewykorzystane środki dotacji podlegają zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 168-170 ufp). Dotyczy to wszystkich dotacji, które zostały przyznane na zadania realizowane w ramach modułów 1, 2 i 3 Programu (rozdział V ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 3 Programu).

Zasady podziału środków z budżetu państwa na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu

Na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu w latach 2019-2023 przewidziano 200 mln zł z budżetu państwa, po 40 mln zł w każdym roku.

Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, wsparcia finansowego udziela się pod warunkiem zapewnienia przez organ prowadzący szkoły wkładu własnego w wysokości co najmniej 20% środków niezbędnych na realizację dotowanego zadania w Programie. Do wkładu własnego zalicza się wkład finansowy i wkład rzeczowy, o którym mowa w § 3 ust. 4 pkt 1-3 ww. rozporządzenia RM. W przypadku wkładu rzeczowego wydatki z nim związane obejmują usługi lub wyposażenie, związane z realizowanym zadaniem w ramach Programu, zakupione w roku złożenia wniosku o udział w Programie, ale nie później niż do dnia złożenia wniosku o udzielenie wsparcia finansowego. Przepis § 3 ust. 5 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3 stanowi, że wartość wkładu rzeczowego powinna być potwierdzona fakturami lub innymi dokumentami uzupełniającymi o wartości dowodowej równoważnej fakturom.

Program wprowadza limity środków na realizację zadania, ustanowione z uwzględnieniem liczby szkół i uczniów w danym województwie (rozdział VI ust. 2 Programu).

Przy realizacji wszystkich trzech modułów Programu konieczne jest włączenie się podmiotów administracji rządowej i samorządowej oraz łączenie rządowych i samorządowych źródeł finansowych.

Program na szczeblu gminy realizują samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej przy udziale właściwych jednostek organizacyjnych gminy.

Koordinatorami Programu są na szczeblu:

- 1) administracji rządowej - minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Do jego zadań należy:
 - dokonanie podziału środków budżetu państwa, przewidzianych w ustawie budżetowej na dany rok na realizację modułu 1 i 2 Programu, dla poszczególnych województw,

- składanie wniosku do ministra właściwego do spraw budżetu, w zakresie podziału na województwa środków budżetu państwa zaplanowanych na realizację modułu 1 i 2 Programu,
 - monitorowanie realizacji modułu 1 i 2 Programu za pośrednictwem wojewodów.
- 2) wojewódzkim - wojewoda, realizujący zadanie przy pomocy wydziału polityki społecznej. Do zadań wojewody należy:
- dokonanie podziału środków budżetu państwa przeznaczonych na realizację zadań modułu 1 i 2 Programu na poszczególne gminy,
 - monitorowanie realizacji zadań określonych Programem w ramach modułu 1 i 2 na terenie województwa i przekazywanie informacji w tej sprawie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
- 3) gminy - wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do jego zadań należy:
- koordynowanie modułu 1 i 2 Programu w gminie. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych. Natomiast w myśl przepisów zawartych w art. 110 ust. 9 tej ustawy, rada gminy opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej;
 - przyznawanie pomocy za pośrednictwem kierowników ośrodków pomocy społecznej wynikającej z Programu. Realizatorem Programu na szczeblu gminy są samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej przy udziale właściwych jednostek organizacyjnych gminy;
 - przekazywanie rocznej informacji o realizacji modułu 1 i 2 Programu w gminie do właściwego wojewody.

Stosownie do postanowień rozdziału III ust. 1 pkt 1 Programu, w ramach modułu 1 dla dzieci i młodzieży, ze środków przekazywanych w ramach Programu gminy udzielają wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Wsparcie to udzielane jest w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla:

- dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej,
- uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej.

W myśl postanowień rozdziału III ust. 1 pkt 2-4 Programu, w szczególności uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko nie spełnia wymagań, o których mowa powyżej (tzn. gdy dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny przekracza 150% kryterium dochodowego), a wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola informuje ośrodek pomocy społecznej, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia lub dziecka, o potrzebie udzielenia pomocy w formie posiłku. W takim przypadku przyznanie pomocy, gdy gmina przyjmie odpowiedni program osłonowy (o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej) nie wymaga wydania decyzji administracyjnej w sprawie i ustalenia sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Tworzenie i realizacja programów osłonowych jest zadaniem własnym gminy o charakterze nieobowiązkowym. Oznacza to, że gmina nie jest zobowiązana do przyjęcia takiego programu. Jeżeli w gminie nie przyjęto takiego programu to obowiązkowe staje się wydanie decyzji i ustalenie sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Liczba dzieci i uczniów, którym udzielono pomocy (ze względu na przekroczenie 150% kryterium dochodowego) nie może przekroczyć 20% liczby uczniów i dzieci otrzymujących posiłek w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w poprzednim miesiącu kalendarzowym, a w miesiącu wrześniu

tej liczby z miesiąca czerwca.

W przypadku modułu 2 dla dorosłych, podobnie jak przy module 1, ze środków przekazywanych w ramach Programu gminy udzielają wsparcia w postaci posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 tej ustawy. Pomoc społeczna, w tym przypadku, udzielana jest osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 pkt 1-15 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności osobom starszym, chorym i niepełnosprawnym. Gmina może zorganizować dowóz posiłków dla tych grup mieszkańców gminy (rozdział III ust. 2 Programu).

Kryterium dochodowe, stosownie do wymogów określonych w art. 9 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zostało ustalone w 2018 r. w rozporządzeniu w sprawie kryteriów dochodowych¹⁷⁸. Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a) i b) tego rozporządzenia od 1 października 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. kwoty te wynoszą:

- 701 zł – dla osoby samotnie gospodarującej,
- 528 zł – dla osoby w rodzinie.

Kryteria dochodowe podlegają weryfikacji co 3 lata, zgodnie z ustawowo określoną procedurą (art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

Koordinatorami modułu 3 Programu są:

- 1) na szczeblu administracji rządowej – minister właściwy do spraw edukacji i nauki. Do jego zadań należy:
 - poinformowanie za pośrednictwem wojewodów (kuratorów oświaty) dyrektorów szkół oraz organów prowadzących o module 3 Programu i sposobie jego realizacji (w przypadku szkół artystycznych poinformowanie o module 3 Programu i sposobie jego realizacji jest zadaniem ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego),
 - wyznaczenie limitów środków na realizację zadań w ramach modułu 3 Programu dla poszczególnych województw oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,
 - podział środków pomiędzy wojewodów oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz poinformowanie właściwych dysponentów o wysokości przyznanych środków,
 - wystąpienie do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków właściwych dysponentów o środki z rezerwy celowej budżetu państwa przewidzianej na realizację Programu,
 - monitorowanie realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu,
 - zebranie, w terminie do 15 kwietnia roku następującego po roku udzielenia wsparcia finansowego, danych o realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu od wojewodów i ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (§§ 16 i 17 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3),
 - analiza i ocena realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w skali kraju - ewaluacja i opracowanie zbiorczej informacji o realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu (corocznie oraz na koniec realizacji programu – ex post).
- 2) na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, realizujący zadanie przy pomocy wydziału polityki społecznej (w przypadku zawarcia porozumienia z właściwym kuratorem oświaty o zakresie powierzonych kuratorowi

Zadania podmiotów realizujących Program w systemie oświaty w ramach modułu 3

¹⁷⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358). Rozporządzenie obowiązuje do 31 grudnia 2021 r.

zadań do wykonania decydować będzie treść porozumienia, a na obsługę realizacji zadań wskazanych w porozumieniu wojewoda powinien przekazać kuratorowi odpowiednie środki finansowe). Do zadań wojewody należy:

- kwalifikacja szkół do objęcia wsparciem finansowym. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, powołany przez wojewodę zespół, składający się z co najmniej trzech osób, dokonuje oceny wniosków organów prowadzących o udzielenie wsparcia finansowego, w terminie do 30 maja danego roku budżetowego. Zespół dokonuje oceny wniosków pod względem formalnym i merytorycznym zgodnie z wymogami określonymi w § 8 ust. 1-9 tego rozporządzenia RM;
 - udzielenie dotacji organom prowadzącym szkoły zakwalifikowane do objęcia wsparciem finansowym. W § 10 ust. 1-6 ww. rozporządzenia RM określono sposób postępowania wojewody przy udzieleniu wsparcia finansowego organom prowadzącym szkoły. Wojewoda udziela dotacji organom prowadzącym na podstawie umowy, o której mowa w art. 150 upf (§ 13 ust. 1 ww. rozporządzenia RM). Wojewoda przekazuje organom prowadzącym środki budżetu państwa otrzymane w ramach wsparcia finansowego w terminie do 14 dni od dnia zawarcia umowy, jednak nie później niż w terminie do dnia 30 czerwca danego roku budżetowego (§ 13 ust. 3 ww. rozporządzenia RM);
 - kontrola sposobu i terminowości wykonania zadań, na które została przyznana dotacja,
 - dokonanie, w terminie do 15 kwietnia roku następującego po roku udzielenia wsparcia finansowego, oceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu w danym roku i złożenie ministrowi właściwemu do spraw edukacji i nauki sprawozdania, zawierającego w szczególności (§ 16 pkt 1-4 ww. rozporządzenia RM):
 - zestawienie liczby organów prowadzących, szkół i uczniów objętych dofinansowaniem,
 - zestawienie ilościowo-wartościowe wydatków dokonanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego, z wyszczególnieniem wkładu własnego organów prowadzących szkoły,
 - efekty zrealizowanych zadań,
 - charakterystykę problemów i barier w realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.
- 3) na poziomie gminy – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do jego zadań należy:
- weryfikacja wniosków dyrektorów szkół pod względem prawidłowości i kompletności danych zawartych w tych wnioskach. Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie modułu 3, szkoła, która ma być objęta wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego, przekazuje w terminie do 15 kwietnia danego roku budżetowego¹⁷⁹ dane, o których mowa w ust. 2 pkt 5 tego rozporządzenia, do organu prowadzącego. Otrzymane dane organ prowadzący weryfikuje pod względem ich prawidłowości i kompletności (§ 6 ust. 4 ww. rozporządzenia RM). W przypadku gdy dane są nieprawidłowe lub niekompletne oraz zostały przekazane po terminie organ prowadzący nie obejmuje tych szkół wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego (§ 6 ust. 5 ww. rozporządzenia RM);
 - wystąpienie do wojewody właściwego ze względu na siedzibę szkoły z wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia RM, organ prowadzący w terminie do 30 kwietnia danego roku budżetowego¹⁸⁰ występuje z wnioskiem o udzielenie wsparcia finansowego do wojewody właściwego ze względu na siedzibę szkoły objętej tym wnioskiem. Wniosek musi zawierać dane, o których mowa w § 6

¹⁷⁹ Odpowiednio w 2019 r., 2020 r., 2021 r.

¹⁸⁰ Odpowiednio w 2019 r., 2020 r., 2021 r.

- ust. 2 pkt 1-8 tego rozporządzenia;
- kontrola sposobu i terminowości wykonania zadań, na które zostało przyznane wsparcie. Szkoły objęte wsparciem finansowym składają swoim organom prowadzącym sprawozdania z realizacji zadania w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku udzielenia takiego wsparcia (§ 14 ust. 1 tego rozporządzenia). Zgodnie z § 14 ust. 3 ww. rozporządzenia, sprawozdanie winno zawierać w szczególności:
 - zestawienie ilościowo-wartościowe wydatków dokonanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego,
 - efekty zrealizowanego zadania,
 - charakterystykę problemów i barier w realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu;
 - ocena efektów realizacji modułu 3 Programu i złożenie sprawozdania wojewodzie. W myśl § 15 ust. 1 tego rozporządzenia RM organy prowadzące, którym udzielono wsparcia finansowego, składają wojewodom zbiorcze sprawozdania z realizacji zadania w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku udzielenia takiego wsparcia. Sprawozdanie zawiera w szczególności (§ 15 ust. 2 ww. rozporządzenia):
 - zestawienie liczby szkół i uczniów objętych wsparciem finansowym,
 - zestawienie ilościowo-wartościowe wydatków dokonanych w ramach udzielonego wsparcia finansowego, z wyszczególnieniem wkładu własnego organu prowadzącego,
 - efekty zrealizowanych zadań,
 - charakterystykę problemów i barier w realizacji zadań w ramach modułu 3 Programu.

Realizatorem zadań w ramach modułu 3 Programu są organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe (rozdział IV ust. 2 Programu).

Monitoring zadań w ramach modułów 1 i 2 Programu

Stosownie do rozdziału VII ust. 1 pkt 1 *roczną informację o realizacji Programu*, sporządzoną na szczeblu gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do wojewody w terminie do dnia 20 stycznia następnego roku. Informacja ta uwzględnia dane z poszczególnych gmin w układzie „ogółem” i „w tym na wsi”, w szczególności (rozdział VII ust. 1 pkt 2 Programu):

- rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą w ramach Programu w podziale na grupy osób korzystających z pomocy,
- koszt realizacji pomocy - ogółem, w tym ze środków własnych i z dotacji budżetu państwa,
- koszt posiłków,
- liczbę posiłków,
- rodzaj posiłku,
- koszt dowozu posiłków dla osób dorosłych,
- liczbę osób, którym dowieziono posiłek,
- średni koszt jednego posiłku,
- wielkość środków wydatkowanych na zasiłki celowe w ramach realizacji pomocy,
- liczbę zasiłków celowych,
- koszt świadczeń rzeczowych - ogółem, w tym ze środków własnych i z dotacji budżetu państwa,
- inne koszty - ogółem,
- liczbę gmin, którym zwiększono dotacje na dowóz posiłków,
- liczbę gmin, którym zwiększono środki ze względu na realizowanie posiłku w stołówkach przez siebie prowadzonych bezpośrednio

Wojewoda, stosownie do wymogów określonych w rozdziale VII ust. 1 pkt 3 Programu, przekazuje *roczną informację o realizacji Programu* na terenie województwa za dany rok, z uwzględnieniem danych z obszaru województwa, do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w terminie do dnia 10 lutego następnego roku. Informacja zawiera wszystkie ww. dane otrzymane z gminy.

**Monitoring zadań
w ramach modułu 3
Programu**

Roczne informacje o realizacji Programu, na poszczególnych szczeblach organizacyjnych, są przekazywane w postaci elektronicznej (rozdział VII ust. 1 pkt 4 Programu).

Monitoring związany z realizacją zadań w ramach modułu 3 Programu został określony w rozporządzeniu RM w sprawie modułu 3. Zgodnie z § 14 ust. 1 oraz § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia odpowiednio szkoły, organy prowadzące te szkoły składają stosowne roczne sprawozdania z realizacji zadania W myśl postanowień zawartych w § 16 ust. 1 tego rozporządzenia, wojewodowie dokonują oceny efektów realizacji zadań w ramach modułu 3 i składają stosowne sprawozdania.

W myśl postanowień zawartych w rozdziale VII ust. 2 Programu, po zakończeniu realizacji Programu planowane jest przeprowadzenie ewaluacji ex post, której celem będzie weryfikacja przyjętego w module 3 Programu modelu interwencji oraz trwałości projektu, a także zaproponowanie ewentualnych kolejnych działań.

W Programie przyjęto następujący model logiczny interwencji: jeśli uruchomimy moduł 3 Programu, mający na celu zachęcenie organów prowadzących szkoły podstawowe do odtworzenia bazy stołówkowej w szkołach, w tym miejsc spożywania posiłku, to wzrośnie liczba działających stołówek szkolnych i miejsc spożywania posiłków i dzięki temu wzrośnie odsetek uczniów szkół podstawowych jedzących posiłki. Jako metodę ewaluacji przyjęto analizę ilościową i jakościową sprawozdań z realizacji Programu, dokonywaną corocznie oraz na koniec realizacji Programu. Odbiorcy badania mają być: Rada Ministrów, Ministerstwo EN, Ministerstwo PS, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jst oraz opinia publiczna.

**Ujmowanie w budżecie
jst środków
otrzymanych od
województwa**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, dochodami jst mogą być dotacje celowe z budżetu państwa finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych, które są pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. Odrębne przepisy, o których mowa wyżej, zawarte zostały w ustawie o pomocy społecznej, w ustawie o systemie oświaty oraz rozporządzeniu wydanym na jej podstawie, a także uchwale RM ustanawiającej Program.

Klasyfikacja budżetowa jest określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁸¹. W myśl przepisów tego rozporządzenia środki na dożywianie winny być ujmowane w rozdział 85230 „Pomoc w zakresie dożywiania”.

Zgodnie z art. 115 ustawy o pomocy społecznej jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, w tym na realizację zadań pochodzących z programów rządowych.

¹⁸¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818).
4. Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 1915).
5. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
10. Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r (Dz. U. poz. 190, ze zm.).
11. Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).
12. Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198).
13. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz. U. poz. 267).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358). Z dniem 1 stycznia 2022 r. ww. rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1296).
16. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788). Rozporządzenie straciło moc z dniem 15 listopada 2021 r.
17. Rozporządzenie 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. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.).
19. Uchwała nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. poz.1007).
20. Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Nr 15, poz. 84).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
9. Minister Edukacji i Nauki
10. Wojewodowie
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
13. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
14. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
15. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej