



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.03.2020

Waldemar Gorzak  
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Zgierzu  
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zgierzu  
Ul. Łęczycka 4, 95-100 Zgierz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/20/505 Pomoc gmin w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży w czasie trwania epidemii COVID-19

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej <sup>1</sup> , ul. Łęczycka 4 95-100 Zgierz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Gorzak, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu, od 1 kwietnia 2017 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania dotyczące realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w czasie trwania pandemii COVID-19
Okres objęty kontrolą	Okres 2020-2021 (do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczkowska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/196/2020 z dnia 16 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Zw. dalej GOPS.

<sup>2</sup> Zw. dalej Kierownikiem.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, zw. dalej ustawą o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2020 na terenie Gminy Zgierz zadania w zakresie dożywiania mieszkańców Gminy wynikające z wieloletniego Programu „Posiłek w szkole i w domu”<sup>5</sup> wykonywał wyłącznie GOPS. Na jego realizację wydatkował łącznie 602.317 zł, w tym 342.317 zł z dotacji budżetu państwa oraz 260.000 zł ze środków własnych Gminy. Formami pomocy oferowanymi przez GOPS były zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności dla rodzin oraz ciepłe posiłki w szkole dla uczniów. W latach 2019–2020 w powiecie zgierskim systematycznie malała liczba osób korzystających z pomocy społecznej w formie ciepłego posiłku w szkole ze 116 w 2019 r. do 78 w 2020 r. (o 32,7%) oraz korzystających z zasiłku celowego z 213 do 211 (o 0,9%). Zmniejszeniu uległa również liczba uczniów, którym przyznano posiłek w szkole na wniosek dyrektorów, z 23 do 12 (o 47,8%).

Potrzebującym i uprawnionym do skorzystania pomocy mieszkańcom Gminy (tj. 661 rodzin w 2019 r. oraz 521 – w 2020 r.) GOPS zapewnił również wsparcie w postaci blisko 71 tys. kg produktów żywnościowych w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020<sup>6</sup>.

Pomoc w zakresie dożywiania w ramach Programu, ustalana i udzielana była jedynie w oparciu o wnioski osób, które same zgłosiły się do GOPS, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, w ramach którego dokonywano rozpoznania sytuacji materialnej wnioskodawców oraz ustalano zakres tej pomocy. Pomoc realizowana była również na wniosek dyrektorów szkół o objęcie dożywianiem uczniów danej szkoły.

Decyzje administracyjne w zakresie dożywiania wydawane były terminowo, a określone w nich świadczenia przyznawane były osobom uprawnionym, spełniającym właściwe kryteria dochodowe. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły przyznawania uprawnionym osobom świadczeń z mocą wsteczną od 4 do 30 dni przed datą wydania decyzji w tym przedmiocie, w tym także za okres przed dniem faktycznego złożenia wniosku przez wnioskodawcę. Wydane decyzje zawierały również błędy formalne.

Za nieprawidłowe w ocenie NIK należało również uznać niezapewnienie w 2020 r. uczniom ciągłości korzystania z ciepłych posiłków przez cały rok szkolny. Ustalono, że uczniowie nie byli objęci pomocą w czasie ferii zimowych, przerwy wakacyjnej, a także w okresie zamknięcia szkoły w związku z wprowadzeniem nauki zdalnej/hybrydowej. GOPS nie korzystał w tym zakresie z przewidzianej w art. 102 ust. 2 ups<sup>7</sup> możliwości wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy z urzędu i przyznania świadczenia pieniężnego dla rodziny, w której dziecko nie spożywało posiłków z ww. przyczyn. GOPS, w związku z epidemią, nie wdrożył innych rozwiązań, niż dotychczas prowadzonych, w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań, m.in. nie weryfikował potrzeby wystąpienia do Wojewody Łódzkiego o zwiększenia dotacji celowej w ramach Programu do 5% środków finansowych z przeznaczeniem na dowóz posiłków w Gminie Zgierz.

Roczne informacje z realizacji Programu<sup>8</sup> za 2019 r. i 2020 r., składane Wojewodzie Łódzkiemu sporządzane były przez GOPS nierzetelnie oraz niezgodnie z objaśnieniami do formularzy sprawozdawczych.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zw. dalej Programem.

<sup>6</sup> Zw. dalej PO PŻ. Realizacja odbywała się przy współdziałaniu Ochotniczej Straży Pożarnej i organizacji partnerskich.

<sup>7</sup> Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm. zw. dalej ups.

<sup>8</sup> Zw. dalej sprawozdaniami.

Po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, GOPS w niedostatecznym zakresie informował petentów o świadczonych przez niego usługach w zakresie dożywiania. W budynku Urzędu<sup>9</sup> oraz na stronie internetowej Gminy Zgierz (podzakładka GOPS) nie zamieszczono wiadomości o rodzaju świadczonych usług i zasadach przydzielania pomocy oraz o realizowaniu Programu. Wskazane na stronie internetowej informacje o pokryciu kosztów dożywiania uczniom z rodzin spełniających kryteria ustawowe były nieaktualne, gdyż odnosiły się do zakończonych w 2014 r. spraw.

GOPS rozliczał się pod względem finansowym ze szkołami realizującymi Program, na podstawie wystawionych przez dyrektorów szkół not księgowych zawierających informację o rzeczywistej liczbie i koszcie wydanych posiłków. GOPS w dwóch przypadkach zrefundował koszty obiadów w kwotach innych, niż te, które wynikające z wydanej przez GOPS decyzji. Należne poszczególnym placówkom środki finansowe były raz w miesiącu terminowo przekazywane na ich rachunki bankowe.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **Działania dotyczące realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w czasie trwania pandemii COVID-19**

Opis stanu faktycznego

##### **1. Określenie potrzeb na terenie Gminy w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży szkolnej**

Wójt Gminy udzieliła upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej, należących do właściwości Gminy<sup>11</sup> Kierownikowi GOPS, a także pracownikowi GOPS zatrudnionemu na stanowisku starszego pracownika socjalnego<sup>12</sup>, który został upoważniony do wydawania i podpisywania z upoważnienia Wójta, decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, podczas nieobecności Kierownika GOPS.

(akta kontroli str. 4, 62)

1a. Uchwałą Rady Gminy<sup>13</sup> przyjęta została Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz na lata 2017-2023. W Strategii wskazano, że GOPS w 2016 r. realizował PO PŻ, w ramach którego, w okresie od września do grudnia 2016 r., przekazał miesięcznie pomoc żywnościową łącznie 617 osobom z terenu Gminy. Realizował również program rządowy „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (w Strategii nie zamieszczono danych dotyczących liczby osób, którym zapewniono dożywianie). W Strategii nie wskazano wprost celów strategicznych oraz kierunków działań związanych z dożywianiem osób potrzebujących. Wskazano natomiast ogólne kierunki działań, np. udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej oraz poradnictwa specjalistycznego osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i życiowej (Cel szczegółowy: *Tworzenie warunków do*

<sup>9</sup> W tym samym budynku, co Urząd, mieścił się również GOPS.

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Upoważnienie pracownika organu administracji nr 34/2017 z dnia 5 kwietnia 2017 r.

<sup>12</sup> Pełnomocnictwo wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej z dnia 30 kwietnia 2004 r.

<sup>13</sup> Uchwała nr XLIII/579/17 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2017 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz na lata 2017-2023.

wychodzenia z bezdomności i przeciwdziałania utrwalania się stanów ubóstwa w Gminie Zgierz).

Projekt dokumentu opracowany został przez firmę zewnętrzną z Poznania.

(akta kontroli str. 5-61, 326-330)

W rocznym sprawozdaniu z działalności GOPS w 2019 r.<sup>14</sup> wskazano, że pomocą społeczną (bez względu na rodzaj świadczenia i źródło finansowania) objętych było 279 rodzin (565 osób w tych rodzinach), przeprowadzono 1.773 rodzinne wywiady środowiskowe oraz realizowano zadania z zakresu pomocy społecznej poprzez m.in. zasiłki celowe na zakup żywności z Programu, pokrycie kosztów dożywiania dzieci w przedszkolach i szkołach, spełniających kryterium dochodowe. W 2019 r. z dożywiania w ramach Programu skorzystało 270 rodzin (460 osób), a z pomocy żywnościowej w ramach PO PŻ – 661 osób z terenu Gminy Zgierz.

(akta kontroli str. 79-87)

1b. Pracownicy socjalni GOPS uzyskiwali wiedzę o potrzebach dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie dożywiania w szkołach na podstawie wniosków o objęcie tą formą pomocy składanych do GOPS przez rodziców/opiekunów oraz zgłoszeń dyrektorów szkół. W trakcie trwania pandemii COVID-19 wywiad środowiskowy oraz wnioskowanie o pomoc następowało w drodze telefonicznej oraz na podstawie dokumentów (w tym złożonych elektronicznie) osób ubiegających się o pomoc.

Kierownik wyjaśnił, że pracownicy socjalni – w ramach wykonywanej pracy w terenie – cyklicznie raz w miesiącu odwiedzali rodziny wymagające wsparcia z pomocy społecznej. W trakcie sporządzania wywiadu środowiskowego przeprowadzali analizę potrzeb i diagnozę dotyczącą identyfikowania i monitorowania potrzeb osób, w tym dzieci i młodzieży zagrożonych niedożywieniem.

(akta kontroli str. 109-114, 326-330, 355, 360)

W związku z epidemią COVID-19 nie zostały wdrożone inne rozwiązania, niż te funkcjonujące, mające na celu zapewnienie ciągłości lub intensyfikacji realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania osób, w tym dzieci i młodzieży.

(akta kontroli str. 154-185, 326-332)

NIK zwraca uwagę, że celem dotarcia do jak największej liczby osób zagrożonych ubóstwem, zasadnym byłoby podejmowanie działań polegających np. na przeprowadzanie rozmów z mieszkańcami, analizie sprawozdań instytucji opieki, czy danych statystycznych zbieranych przez instytucje działające na terenie Gminy, przeprowadzanie konsultacji społecznych, ankiet, wywiadów, współpracy z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.

1c. W GOPS nie wdrożono i nie przyjęto uregulowań wewnętrznych (np. procedur postępowania, zarządzeń) dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób, w tym dzieci i młodzieży zagrożonych niedożywieniem.

W okresie objętym kontrolą w zakresie problematyki dożywiania obowiązywał uchwała Rady Gminy Zgierz<sup>15</sup> podwyższająca do 150% kryterium dochodowe, uprawniające do przyznania dla osób objętych Programem pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

(akta kontroli str. 115-116, 355)

W GOPS nie opracowano również i nie wdrożono uregulowań wewnętrznych określających zasady rozpoznawania potrzeb w obszarze dożywiania dzieci nieuczęszczających do placówek oświatowych w sytuacji, gdy ich starsze rodzeństwo otrzymuje posiłek w szkole.

<sup>14</sup> Sprawozdanie z dnia 17 marca 2020 r. złożone Radzie Gminy Zgierz.

<sup>15</sup> Uchwała nr III/34/18 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2020.



Kierownik wyjaśnił, że zasady rozpoznawania potrzeb wynikają z ogólnej zasady wyrażonej w art. 102 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 660-671)

1d. Na stronie internetowej Urzędu<sup>16</sup> zawarta była informacja, że wszystkie dokumenty oraz sprawy przyjmowane i załatwiane są w Biurze Obsługi Klienta – w budynku „A” Urzędu Gminy Zgierz (na parterze) oraz drogą elektroniczną (mailowo oraz ePUAP) lub telefoniczną.

Zamieszczona była również informacja (wraz ze wzorami wniosków) o możliwości załatwienia spraw dotyczących świadczeń rodzinnych, wychowawczych, funduszu alimentacyjnego, stypendiów szkolnych oraz Karty Dużej Rodziny. Zawarto również informacje o terminie i miejscu wydawania żywności w ramach PO PŻ oraz o realizowanej pomocy dla osób starszych lub niesamodzielnych, które potrzebują pomocy w zrobieniu zakupów artykułów spożywczych lub leków. W podzakładce GOPS wskazano zadania GOPS, wynikające z uchwał Rady Gminy Zgierz z 2014 r. w zakresie m.in. pokrycia kosztów dożywiania uczniom z rodzin spełniających kryteria ustawowe.

(akta kontroli str. 431-434, 672-673)

Załatwianie spraw urzędowych odbywało się na parterze budynku, w Biurze Obsługi Klienta<sup>17</sup>. Pozostała część budynku oraz ciągi komunikacyjne prowadzące do pomieszczeń służbowych GOPS i na piętra Urzędu zostały wyłączone z dostępności dla petentów. Na tablicach ogłoszeń w holu budynku oraz w Biurze Obsługi Klienta obywatelom udostępniono informacje o terminie składania wniosków o zwrot podatku akcyzowego, o projekcie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz oraz dotyczące możliwości złożenia wniosku „500+”. Na tablicach ogłoszeń znajdowały się również obwieszczenia Wójta Gminy Zgierz.

(akta kontroli str. 429-430)

Kierownik wyjaśnił, że po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, GOPS za pośrednictwem strony internetowej Gminy Zgierz informował mieszkańców Gminy o pomocy dla seniorów i osób niesamodzielnych w zrobieniu zakupów artykułów spożywczych lub leków, świadczonej przez Ochotniczą Straż Pożarną z terenu Gminy.

(akta kontroli str. 109-114, 326-331)

1e. W okresie objętym kontrolą GOPS realizował zadania pomocowe w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży, w ramach:

- Programu, na podstawie umów<sup>18</sup> o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego w ramach wspierania finansowego gmin modułu 1 i 2 Programu,
- gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023<sup>19</sup>, realizowanego na podstawie uchwały Rady Gminy Zgierz<sup>20</sup>, realizowanego przez GOPS przy udziale jednostek organizacyjnych Gminy, we współpracy m.in. ze szkołami lub przedszkolami prowadzonymi przez inne samorządy gminne, do których uczęszczają dzieci i młodzież z terenu Gminy,
- PO PŻ, w ramach którego ośrodki pomocy społecznej ustalają osoby potrzebujące wsparcia, wydają skierowania do otrzymania żywnościowej i przekazują listy osób zakwalifikowanych (pod warunkiem uzyskania zgody tych osób) do organizacji

<sup>16</sup> Oględziny strony internetowej Gminy Zgierz <https://gminazgierz.pl/> w dniu 2 lutego 2020 r.

<sup>17</sup> Ustalono na podstawie oględzin budynku A Urzędu.

<sup>18</sup> Umowy zawarte z Wojewodą Łódzkim w dniu 20 marca 2019 r. oraz 23 marca 2020 r.

<sup>19</sup> Zw. dalej Programem osłonowym

<sup>20</sup> Uchwała nr III/33/18 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia gminnego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, zw. dalej uchwałą w sprawie programu osłonowego.

partnerskich<sup>21</sup> oraz wskazują najbliższe miejsca lub punkty wydawania artykułów spożywczych, a także rozpowszechniają informacje o realizacji PO PŻ. Dystrybucja żywności odbywa się poza placówkami oświatowymi.

(akta kontroli str. 88-106, 122-139)

Kierownik wyjaśnił, że GOPS obserwuje spadek zainteresowania mieszkańców Gminy pomocą w postaci paczek żywnościowych, z uwagi na zbyt niskie kryterium dochodowe kwalifikujące do otrzymania tej pomocy.

(akta kontroli str. 107-114)

W latach 2019-2020 potrzeby działań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży ustalano w oparciu o wnioski rodziców/opiekunów o objęcie dożywianiem rodziny. W tym okresie do GOPS wpłynęły łącznie 2.882 wnioski o pomoc w formie dożywiania.

W 2019 r. do GOPS zostały złożone 1.404 wnioski o dożywianie dzieci i młodzieży szkolnej, w tym 110 – przez rodziców/opiekunów i pięć – przez dyrektorów placówek oświatowych.

W 2020 r. do GOPS zostało złożonych 1.478 wniosków, w tym 73 – przez rodziców/opiekunów i sześć – przez dyrektorów placówek oświatowych. W I kw. złożonych zostało odpowiednio 43 wnioski i sześć wniosków; w III kw. – 26 wniosków i pięć wniosków; w IV kw. rodzice/opiekunowie złożyli cztery wnioski, a dyrektorzy żadnego. W II kw. – rodzice/opiekunowie oraz dyrektorzy nie złożyli żadnego wniosku.

W 2019 r. i w 2020 r. GOPS nie wytypował osób potrzebujących wsparcia i korzystających z tego wsparcia.

(akta kontroli str. 360, 376-380)

1f. W 2020 r. GOPS wydał cztery decyzje o odmowie pokrycia – w ramach Programu – kosztów obiadów w szkole dla dzieci wnioskodawców, z uwagi na przekroczenie 150% kryterium dochodowego. Dwie z przedmiotowych decyzji zostały wydane w czasie trwania epidemii COVID-19, tj. we wrześniu 2020 r.

Wnioskodawcy nie wnosili odwołań od ww. decyzji.

(akta kontroli str. 117-118)

1g. W okresie objętym kontrolą do GOPS nie wpłynęły skargi i wnioski w związku z odmową udzielenia pomocy w dożywianiu.

(akta kontroli str. 119, 355)

## **2. Stosowane formy pomocy w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży oraz sposób ich realizacji**

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GOPS<sup>22</sup>, zadania spoczywające na Gminie – własne i zlecone – realizował GOPS. Nadzór nad bieżącą działalnością GOPS sprawuje Wójt Gminy.

(akta kontroli str. 63-78)

2a. Stosowanymi formami pomocy w Gminie w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży była pomoc w formie pokrycia kosztów obiadów w szkole dla uczniów oraz zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności dla rodzin. Dzieci i uczniowie byli kwalifikowani do pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłków w szkole na podstawie wniosków składanych przez rodziców/opiekunów oraz przez dyrektorów szkół. Jednym wnioskiem zgłaszano do objęcia pomocą jedno lub więcej dzieci.

(akta kontroli str. 190, 192, 326-330, 355, 360)

Analiza losowo wybranych spraw dotyczących 20 wnioskodawców, których dzieci (40) korzystało z ciepłego posiłku w szkole w 2020 r.<sup>23</sup> wykazała, że dla siedmiorga

<sup>21</sup> Organizacją partnerską realizującą PO PŻ był w Gminie Zgierz Polski Komitet Pomocy Społecznej.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 8/2017 Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu z dnia 17 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zgierzu, ze zm.

z nich GOPS zapewnił organizację dożywiania w dni wolne od zajęć dydaktycznych, tj. w trakcie ferii zimowych, przerwy wakacyjnej oraz w czasie trwania epidemii COVID-19, po wprowadzeniu w szkołach nauki zdalnej/hybrydowej. W tym celu przyznał rodzinom posiadającym dzieci uczące się zasiłki celowe w postaci świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, po uprzednim złożeniu stosownych wniosków o pomoc. Pracownicy socjalni GOPS w planie pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny Kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego proponowali przyznanie pomocy ww. formie, wskazując dokładny czas – jednego miesiąca – na jaki ta pomoc ma zostać przyznana. Okres wskazany w decyzjach był zgodny z wynikami analizy potrzeb dokonywanych przez pracowników socjalnych. Wnioskodawcy we wnioskach nie wskazywali, na jaki okres ma być przyznana pomoc; ubiegali się m.in. o: „pomoc finansową, obiady”, „pokrycie kosztów obiadów dla córki”. Pozostałych 33 dzieci nie objęto pomocą w zakresie dożywiania w dni wolne od zajęć dydaktycznych.

(akta kontroli str. 360, 366, 398-402, 420-422, 677-681, 677-700)

2b. W 2019 r. główną formą pomocy w zakresie dożywiania w ramach Programu (łącznie dla 474 osób objętych dożywianiem) było przyznanie dla 408 osób zasiłków celowych (1.285) oraz dla 144 osób posiłków w szkole (14.818).

(akta kontroli str. 360-364)

W 2020 r. główną formą pomocy w zakresie dożywiania w ramach Programu (łącznie dla 418 osób objętych dożywianiem) było przyznanie dla 394 osób zasiłków celowych (1.375) oraz dla 93 osób posiłków w szkole (4.427).

(akta kontroli str. 360, 365-374)

2c. W 2019 r. pomoc w zakresie dożywiania przyznano 56 dzieciom (do czasu podjęcia przez te dzieci nauki szkolnej), 131 uczniom (do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej) oraz 293 osobom na podstawie art. 7 ups, w tym:

- 29 dzieciom korzystającym z 3.079 posiłków w szkole i 52 dzieciom korzystającym ze 154 świadczeń w postaci zasiłku celowego,
- 119 uczniom korzystającym z 12.439 posiłków w szkole i 66 uczniom korzystającym z 206 świadczeń w postaci zasiłku celowego,
- pozostałym 293 osobom korzystającym z 925 świadczeń w postaci zasiłku celowego.

W 2019 r. nie dowożono posiłków; nie realizowano świadczeń rzeczowych.

(akta kontroli str. 360-364)

W 2020 r. pomoc w zakresie dożywiania przyznano 38 dzieciom, 111 uczniom oraz 2278 osobom na podstawie art. 7 ups, w tym:

- 18 dzieciom korzystającym z 901 posiłków w szkole i 38 dzieciom korzystającym ze 111 świadczeń w postaci zasiłku celowego,
- 73 uczniom korzystającym z 3.526 posiłków w szkole i 88 uczniom korzystającym z 302 świadczeń w postaci zasiłku celowego,
- pozostałych 278 osób korzystających z 962 świadczeń w postaci zasiłku celowego.

W I kw. 2020 r. objęto pomocą w zakresie dożywiania ogółem 257 osób, w tym 22 dzieci, 67 uczniów i 174 pozostałych osób. Z posiłków korzystało ogółem 76 osób, w tym 14 dzieci i 62 uczniów. Wydano łącznie 2.634 obiady, w tym 450 obiadów dla dzieci i 2.184 obiady dla młodzieży. Z zasiłku celowego korzystało ogółem 215 osób, w tym 16 dzieci, 25 uczniów i 174 pozostałych osób. Przekazano ogółem 260 zasiłków celowych, w tym 18 dla dzieci, 31 dla uczniów i 211 dla pozostałych osób.

---

<sup>23</sup> W miesiącu wrześniu 2020 r. z dożywiania w formie ciepłego posiłku w szkole korzystało 51 dzieci.



W II kw. 2020 r. z pomocy w formie zasiłku celowego skorzystało ogółem 287 osób, w tym 25 dzieci, 64 uczniów i 200 pozostałych osób. Dla tych osób przekazano ogółem 370 zasiłków celowych, w tym 33 dla dzieci, 81 – dla uczniów i 256 dla pozostałych osób. W II kw. uczniowie nie korzystali z posiłków w szkole.

W III kw. 2020 r. objęto pomocą 256 osób, w tym 21 dzieci, 64 uczniów i 171 pozostałych osób. Z posiłków korzystało ogółem 51 osób, w tym 10 dzieci, 41 uczniów. Wydano łącznie 746 obiadów, w tym 146 obiadów dla dzieci i 600 obiadów dla młodzieży. Z zasiłku celowego korzystało ogółem 231 osób, w tym 16 dzieci, 44 uczniów i 171 pozostałych osób. Przekazano ogółem 347 zasiłków celowych, w tym 24 dla dzieci, 66 dla uczniów i 257 dla pozostałych osób.

W IV kw. 2020 r. objęto dożywianiem 301 osób, w tym 22 dzieci, 82 uczniów i 197 pozostałych osób. Z posiłków korzystało ogółem 58 osób, w tym 10 dzieci i 48 uczniów. Wydano łącznie 1.047 obiadów, w tym 183 dla dzieci i 864 dla młodzieży. Z zasiłku celowego korzystało ogółem 276 osób, w tym 19 dzieci, 60 uczniów i 197 pozostałych osób. Przekazano ogółem 398 zasiłków celowych, w tym 28 dla dzieci, 87 dla uczniów i 283 dla pozostałych osób.

W 2020 r. nie dowożono posiłków oraz nie realizowano świadczeń rzeczowych  
(akta kontroli str. 360, 365-374)

W latach 2019-2020 r. w ramach PO PŻ osoby z terenów wiejskich objęte zostały pomocą w zakresie dożywiania w postaci świadczenia rzeczowego (tj. żywności), tj.:

- w 2019 r. – 661 osób, w tym:

- 44 dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej,
- 133 uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły;

- w 2020 r. – 521 osób, w tym:

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

W IV kw. 2019 r. i IV kw. 2020 r. PO PŻ nie był realizowany. Na 2021 r. wytypowanych do skorzystania z pomocy było 408 osób.

Wg informacji przekazanej do GOPS od organizacji partnerskiej działającej na terenie Gminy Zgierz (Polski Komitet Pomocy Społecznej), w 2019 r. wydano 38.246,52 kg, a w 2020 r. – 32.546 kg żywności, tj. owoców i warzyw, artykułów mięsnych, skrobiowych, mlecznych, tłuszcze, cukry oraz dania gotowe.

(akta kontroli str. 356-359)

2d. W 2020 r. sześć osób nie było objętych dożywianiem w szkole z uwagi na przekroczenie 150% kryterium dochodowego w rodzinie (pięć osób) oraz z uwagi na dysproporcję między udokumentowaną wysokością dochodu wnioskodawcy a rzeczywistym stanem majątkowym (jedno dziecko).

W 2019 r. liczba dzieci nieobjętych dożywianiem w szkole wyniosła 15.

(akta kontroli str. 117-118, 447-468, 552-566)

2e. W 2019 r. siedem placówek oświatowych, a w 2020 r. sześć placówek oświatowych z terenu Gminy Zgierz realizowało zadania pomocowe w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży szkolnej<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 120-121, 140-153)

Dyrektorzy szkół publicznych, w których w 2019 r. i 2020 r. prowadzone było dożywianie udzielili następujących informacji:

- dyrektorzy informowali GOPS o potrzebie udzielenia pomocy uczniom w formie posiłku,
- w żadnym przypadku GOPS nie udzielił odmowy zapewnienia pomocy uczniom, którzy jej potrzebowali,

<sup>24</sup> Dodatkowo w 2019 r. i w 2020 r. placówki oświatowe (odpowiednio 10 i 5) spoza terenu Gminy prowadziły dożywianie dla uczniów z terenu Gminy, ale uczących się poza Gminą.

- na dziewięć wniosków (cztery w 2019 r. i pięć w 2020 r.) o przyznanie pomocy w zakresie dożywiania przekazanych przez dyrektorów szkół, liczba osób potrzebujących wsparcia i korzystających z tego wsparcia wyniosła 18 osób w 2019 r. i 13 osób w 2020 r. W 2020 r.: w I kwartale pomocą objęto dziewięciu uczniów/dzieci<sup>25</sup>, w III kw. i w IV kw. – po pięciorgo uczniów/dzieci; w II kw. uczniowie nie korzystali z posiłków,
- uczniowie w ramach pomocy otrzymywali pełny obiad jedno- lub dwudaniowy, natomiast dzieci w przedszkolu – śniadanie (zupa mleczna, kanapki) oraz od 1 września 2020 r. – pełny obiad,
- w czterech szkołach posiłki przygotowywane były na miejscu w stołówce szkolnej; trzy szkoły korzystały z cateringu,
- posiłki nie były wydawane w dni wolne od pracy, w okresie przerwy wakacyjnej, w dni wolne od zajęć dydaktycznych oraz po wprowadzeniu zmienionych zasad organizacji nauczania w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego, a następnie stanem epidemii COVID-19,
- w dni wolne od zajęć dydaktycznych oraz od września do grudnia 2020 r. ze względu na czasowe zawieszenie zajęć i przejście na nauczanie zdalne:
  - we wszystkich szkołach stołówki dla uczniów szkół podstawowych zostały zamknięte,
  - w dwóch szkołach z oddziałami przedszkolnymi ze stołówek korzystały jedynie dzieci przedszkolne, w jednej ze szkół stołówka została zamknięta w II kw. 2020 r. oraz w dniach 22.10-30.10.2020, ale wydawała też posiłki dla ucznia szkoły podstawowej, ponieważ uczeń codziennie przyprawdany był do szkoły przez rodzica,
- podczas nauki zdalnej uczniowie nie mieli zorganizowanego dowozu oraz nie korzystali z posiłków wydawanych na wynos,
- wg niektórych dyrektorów szkół problemem w zakresie dożywiania był brak posiłków w czasie urlopów pracowników szkoły (wakacje, ferie zimowe) oraz odmowa wsparcia przez niektóre rodziny. Zdaniem niektórych, wsparciem (na wniosek dyrektora) powinna być objęta większa liczba dzieci, a kuratorzy sądowi pełniący nadzór nad rodzinami powinni informować GOPS o konieczności dożywiania dzieci/młodzieży.

(akta kontroli str. 154-185, 435-444)

2f. Dożywianie uczniów w szkołach, w tym uczęszczających do szkół poza terenem Gminy realizowane było na podstawie porozumień o współpracy przy realizacji Programu, zawartych pomiędzy Kierownikiem GOPS a dyrektorem placówki oświatowej. Zgodnie z porozumieniami szkoła zobowiązana została do dostarczenia GOPS faktury/rachunku/noty księgowej za faktycznie spożyte obiady w miesiącu poprzednim (do dnia 5 każdego miesiąca) oraz informacji zawierającej m.in. ilość dni żywieniowych w okresie od stycznia do czerwca oraz od września do grudnia oraz cenę jednostkową posiłku (do dnia 5 stycznia i do 5 września). W porozumieniach nie określono ceny 1 posiłku. Według porozumień, GOPS pokrywał koszty obiadów uczniów w szkole w okresie od stycznia do czerwca i od września do grudnia, zgodnie z decyzją wydaną na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania ucznia.

(akta kontroli str. 122-153)

Analiza szczegółowych rozliczeń pomiędzy GOPS a trzema wytypowanymi szkołami<sup>26</sup> za miesiąc styczeń 2020 r., czerwiec 2020 r., sierpień 2020 r. i wrzesień 2020 r. wykazała, że:

<sup>25</sup> Dot. dzieci w wieku przedszkolnym, w szkołach mających oddziały przedszkolne.

<sup>26</sup> Szkoły zostały wytypowane losowo.

- rozliczenie, przyznawanego uczniom na podstawie decyzji Kierownika GOPS, dożywiania w formie posiłków w szkole, realizowane było na podstawie zawartych ze szkołami porozumień o współpracy,
- wszystkie z 41 decyzji przyznających wsparcie w zakresie dożywiania zostały wydanych przez GOPS z mocą wsteczną,
- dyrektorzy dwóch szkół nie przekazali w styczniu 2020 r. i we wrześniu 2020 r. do GOPS informacji dotyczących ilości dni żywieniowych w okresie od stycznia do czerwca oraz od września do grudnia, ceny jednostkowej posiłku oraz numeru rachunku bankowego, na który mają być dokonywane przelewy za obiady, co było niezgodne z § 3 ust. 1 porozumienia,
- dyrektorzy szkół każdorazowo wystawiali noty księgowo wraz z wykazem dożywianych uczniów, ilością spożytych obiadów w danym miesiącu oraz łącznym kosztem obiadów za danego ucznia. W jednym przypadku dyrektor szkoły w nocie księgowej nie wskazał adresu zamieszkania uczniów, wbrew obowiązki określone § 3 ust. 4 pkt 2 porozumienia,
- dla dwóch uczniów uczęszczających do dwóch szkół cena obiadu wykazana przez dyrektora szkoły była inna niż ta, wynikająca z decyzji:
- GOPS przekazywał szkołom środki finansowe za spożycie przez uczniów obiadów w szkole w terminach od dwóch do siedmiu dni od dnia wpływu noty księgowej do GOPS oraz w dwóch przypadkach – w tym samym dniu,
- w styczniu 2020 r. z pomocy w zakresie dożywiania skorzystało 39 uczniów, a we wrześniu 2020 r. – 41 uczniów,
- w czasie przerwy świątecznej i ferii zimowych 2020 r. (na styczeń 2020 r. przewidziano 9 posiłków), w dni wolne od pracy, w okresie przerwy wakacyjnej 2020 r. oraz w związku z epidemią COVID-19 po wprowadzeniu w szkołach nauki zdalnej/hybrydowej uczniowie nie korzystali z posiłków w szkole.

(akta kontroli str. 189-235, 446, 677)

2g. W GOPS nie określono zasad prowadzenia przez GOPS nadzoru nad realizacją przez placówki oświatowe zadań pomocowych dotyczących dożywiania.

W ramach nadzoru nad szkołami podstawowymi prowadzącymi dożywianie uczniów, w 2019 r.<sup>27</sup> na podstawie upoważnienia, przeprowadzono jednorazową wizytę monitoringową<sup>28</sup>. W ramach nadzoru skontrolowano pięć szkół z terenu Gminy; nie stwierdzono nieprawidłowości oraz nie wydano zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Kierownik wyjaśnił, że w 2020 r. z powodu zamkniętych szkół nie przeprowadzono wizyt monitoringowych.

(akta kontroli str. 140-153, 326-330, 334-344)

2h. Kierownik wyjaśnił, że nie dostrzega problemów w zakresie skutecznego wsparcia dzieci/uczniów w obszarze dożywiania, nie miał również sygnałów o niezaspokajaniu potrzeb w tym zakresie. W związku z wystąpieniem na terenie RP stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, uregulowania prawne pozwalające na przeprowadzenie rozmowy telefonicznej z klientem zamiast wywiadu środowiskowego, skutecznie pomogły w rozpoznawaniu potrzeb.

(akta kontroli str. 326-330)

<sup>27</sup> W dniach 5 i 7 listopada 2019 r.,

<sup>28</sup> Na podstawie upoważnienia nr 12/2019 do przeprowadzenia wizyty monitoringowej na miejscu realizacji Projektu z dnia 28 października 2019 r., dla starszego specjalisty pracy socjalnej.

### **3. Prawidłowość prowadzenia postępowania administracyjnego w zakresie wydawania decyzji przyznających pomoc w zakresie dożywiania**

3a. W Gminie w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. zmniejszyła się liczba uczniów korzystających z posiłku ze 116 do 78 (o 32,7%) oraz korzystających z zasiłku celowego z 213 do 211 (o 0,9%). Zmniejszeniu uległa również liczba uczniów, którym przyznano posiłek w szkole na wniosek dyrektorów z 19 do 10 (47,4%).

Kierownik wyjaśnił, że przyczyną powyższego było korzystanie z programu 500+ oraz większa dostępność zatrudnienia w Powiecie Zgierskim.

(akta kontroli str. 291-297, 319-325, 701-708)

Wg stanu na koniec 2019 r. wydanych zostało 1.400 decyzji w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży, w tym:

- 1.380 decyzji przyznających pomoc. Decyzje przyznające posiłek w szkole obejmowały 103 dzieci i młodzieży uczącej się, zaś decyzje dotyczące świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności obejmowały 213 rodzin, w tym 44 rodzin z dziećmi.

- 20 decyzji odmawiających jej udzielenia, w tym 7 decyzji odmawiających przyznania posiłku w szkole dla 15 dzieci, i 13 decyzji odmawiających przyznania świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności .

Żadna sprawa nie została nierozpoznana.

(akta kontroli str. 447-551)

Wg stanu na koniec 2020 r. wydanych zostało łącznie 1.461 decyzji w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży<sup>29</sup>, w tym:

- 1.446 przyznające pomoc, w tym decyzje przyznające pomoc w formie posiłku w szkole dla 78 dzieci i młodzieży oraz przyznające świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności dla 211 rodzin, w tym dla 34 rodzin z dziećmi,

- 13 odmawiających jej przyznania, tj. cztery decyzje dla sześciorga dzieci odmawiające przyznania pomocy w formie posiłku w szkole oraz siedem decyzji odmawiających przyznania świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności,

- jedną zmieniającą warunki uprzednio udzielonej pomocy w formie posiłku,

- jedną uchylającą uprzednio wydaną decyzję.

Żadna sprawa nie została nierozpoznana.

(akta kontroli str. 552-659)

Analiza losowo wytypowanych 13 decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania (w formie zasiłku celowego oraz w formie obiadów w szkole) w ramach Programu wydanych w 2019 r. i w 2020 r. wykazała, że:

- 10 decyzji dotyczyło przyznania pełnego ciepłego posiłku w szkole, a trzy – świadczeń pieniężnych (zasiłku celowego) na zakup posiłku lub żywności,
- każdorazowo wydanie decyzji poprzedzone było przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego. Do wniosku wnioskodawca załączał dokumenty potwierdzające jego sytuację materialną. W III kw. 2020 r. wnioski osób zainteresowanych składane były telefonicznie. Wywiad środowiskowy przeprowadzany był również telefonicznie,
- decyzje wydawane były w terminie od 4 do 28 dni od dnia złożenia wniosku o pomoc w zakresie dożywiania,
- osoby, którym przyznano pomoc z tytułu dożywiania spełniały kryteria dochodowe,
- trzy decyzje przyznające zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności wydawane były na okresy miesięczne, zgodnie z planem pomocy,

<sup>29</sup> Decyzje dotyczyły przyznania posiłku w szkole (69 decyzji) oraz świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności (1.392).



- 10 decyzji przyznających pełen obiad w szkole wydawane były na okresy półroczne, tj. od stycznia do czerwca i od września do grudnia, zgodnie z planem pomocy,
- w sześciu przypadkach decyzje o przyznaniu pomocy w obszarze dożywiania dotyczyły jedynie dzieci uczęszczających do szkół, natomiast nie obejmowały młodszego rodzeństwa; rodziny te nie miały przyznanej pomocy, np. w formie zasiłków celowych,
- decyzje podpisywane były przez Kierownika GOPS, na mocy udzielonego przez Wójta Gminy Zgierz upoważnienia,
- żadna z wytypowanych do analizy decyzji nie została uchylona,
- od wydanych decyzji nie złożono odwołań.

(akta kontroli str. 376-428)

#### **4. Finansowanie zadań w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży**

Potrzeby finansowe w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży określane były na rok bieżący, na podstawie danych dotyczących wykorzystanych obiadów za rok poprzedni oraz przy uwzględnieniu szacunkowej liczby dzieci, na które zostaną przyznane posiłki z zasiłków celowych.

(akta kontroli str. 236-237)

4a. W 2019 r. i w 2020 r. GOPS otrzymywał z Urzędu środki z budżetu państwa niezwłocznie po ich otrzymaniu z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, nie później niż do 15 dnia miesiąca, za wyjątkiem marca, w którym to miesiącu środki przekazane zostały na koniec miesiąca. Środki finansowe przekazane były w wysokości środków zapotrzebowanych przez GOPS.

Środki własne Urząd regularnie przekazywał do GOPS od stycznia do czerwca oraz od września do grudnia, do 18 dnia każdego miesiąca.

(akta kontroli str. 238-290, 298-318)

Wg ewidencji księgowej łączny koszt realizacji zadań wynikających z Programu w 2019 r. wyniósł 318.271 zł, z tego:

- 140.000 zł – ze środków własnych, w tym:
  - wydatki na zasiłki celowe w wysokości 72.252 zł,
  - wydatki na zakup posiłku w szkole/przedszkolu w wysokości 57.332 zł,
  - wydatki na wniosek dyrektorów szkół o przyznanie posiłku dzieciom i młodzieży szkolnej, które wyraziły chęć zjedzenia tego posiłku w szkole/przedszkolu w wysokości 10.416 zł,
- 178.271 zł – ze środków budżetu państwa, które w całości wydatkowane zostały na wypłaty zasiłków celowych.

W 2019 r. dotacja celowa została wykorzystana w 100%.

(akta kontroli str. 276-290)

Wg ewidencji księgowej łączny koszt realizacji zadań wynikających z Programu w 2020 r. wyniósł 284.046 zł, z tego:

- 120.000 zł – ze środków własnych, w tym
  - wydatki na zasiłki celowe w wysokości 97.528 zł,
  - wydatki na zakup posiłku w szkole/przedszkolu w wysokości 19.749 zł,
  - wydatki na wniosek dyrektorów szkół o przyznanie posiłku dzieciom i młodzieży szkolnej, które wyraziły chęć zjedzenia tego posiłku w szkole/przedszkolu w wysokości 2.723 zł,
- 164.046 zł – ze środków budżetu państwa, które w całości wydatkowane zostały na wypłaty zasiłków celowych.



W 2020 r. dotacja celowa została wykorzystana w 100%.

(akta kontroli str. 308-318)

Spadek wydatków w zakresie dożywiania wystąpił w kategorii „posilek w szkole” na wnioski rodziców/opiekunów z 57.332 zł na 19.749 zł (o 65,5%) oraz na wniosek dyrektora placówki z 10.416 zł do 2.723 zł (o 73,8%).

(akta kontroli str. 291-297, 319-325)

4b. W 2019 r. koszt posiłków dla dzieci i młodzieży na terenie Gminy wyniósł 67.748 zł, w tym koszt jednego posiłku – 4,48 zł. Koszt zasiłków celowych wyniósł 250.523 zł, w tym koszt jednego świadczenia – 194,96 zł. Koszt zasiłków celowych dla dzieci i młodzieży wyniósł 72.652 zł, a koszt jednego świadczenia – 194,96 zł.

W 2020 r. koszt posiłków dla uczniów z terenu Gminy wyniósł ogółem 22.472 zł, w tym koszt jednego posiłku – 5,02 zł. Koszt posiłków w I kw. wyniósł 10.576,40 zł, w II kw. – 1.623,40 zł, w III kw. – 0 zł, w IV kw. – 10.272,90 zł.

Koszt zasiłków celowych wyniósł ogółem 261.574 zł, w tym koszt jednego świadczenia – 190,24 zł. Koszt zasiłków celowych w I kw. wyniósł 25.300 zł, w II kw. – 77.751,20 zł, w III kw. – 71.450 zł, w IV kw. – 87.073,10 zł.

Koszt zasiłków celowych dla dzieci i młodzieży wyniósł ogółem 83.704 zł, a koszt jednego świadczenia – 190,24 zł. Koszt tych zasiłków w I kw. wyniósł 8.096 zł, w II kw. – 24.880 zł, w III kw. – 22.864 zł, w IV kw. – 27.863 zł.

W poszczególnych kwartałach 2020 r. koszt jednego posiłku wynosił 5,02 zł i nie ulegał zmianie. Nie zmienił się również koszt jednego świadczenia w postaci zasiłku celowego, w tym zasiłku dla dzieci i młodzieży i wynosił 190,24 zł.

(akta kontroli str. 375)

4c. W latach 2020-2021 (do 15 stycznia 2021 r.) do GOPS nie wpłynęły skargi i wnioski na jego działalność w zakresie pomocy w dożywianiu.

(akta kontroli str. 119)

4d. W latach 2019-2020 GOPS nie był kontrolowany przez Wojewodę Łódzkiego oraz inne jednostki w zakresie realizacji zadań pomocowych obejmujących dożywianie (w tym dzieci i młodzieży).

(akta kontroli str. 355)

## **5. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie działań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży**

GOPS opracował sprawozdania o realizacji Programu za 2019 r. i 2020 r. i następnie przekazywał je Wojewodzie Łódzkiemu w terminach określonych w Programie<sup>30</sup>.

(akta kontroli str. 291-297, 319-330, 345)

Niektóre elementy sprawozdania za 2019 r. i 2020 r. sporządzone były niezgodnie z dokumentacją źródłową oraz z ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 291-297, 319-325, 675-676)

W GOPS nie dokonywano korekt danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji Programu.

(akta kontroli str. 326-330)

W 2019 r., obok informacji, o której mowa w pkt. VII Programu, GOPS sporządził sprawozdanie z działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej za 2019 r., które przekazane zostało Radzie Gminy Zgierz.

<sup>30</sup> W dniu 12 stycznia 2021 r. Wójt Gminy zarządzeniem nr VIII/3/21 z dnia 12 stycznia 2021 r. upoważniła Kierownika GOPS do podpisywania informacji i sprawozdań (m.in. z zakresu dożywiania) przekazywanych Wojewodzie Łódzkiemu. W latach 2019-2020 r. Wójt nie wydała dla pracowników GOPS stosownego upoważnienia do przekazywania Wojewodzie Łódzkiemu sprawozdań z realizacji Programu.

GOPS nie sporządzał w 2019 r. i w 2020 r. innych sprawozdań z wykonania zadań w zakresie dożywiania, w tym w wymiarze rzeczowym oraz finansowym (np. do projektu oraz wykonania budżetu gminy).

(akta kontroli str. 79-87, 326-330, 346-354)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. GOPS w latach 2019-2020, z naruszeniem art. 106 ust. 1 ups, wydał:
  - a. 51 decyzji (100 % objętych badaniem), na mocy których przyznano wnioskodawcom świadczenia niepieniężne, obejmujące pomoc w zakresie dożywiania w formie ciepłego posiłku w szkole/przedszkolu z mocą wsteczną, tj. za okres czasu przypadający od 4 dni do 30 dni przed datą ich wydania.

(akta kontroli str. 199, 207, 212-235, 376-427, 660-671)

- b. sześć decyzji<sup>31</sup> (11,8% objętych badaniem), na mocy których przyznano wnioskodawcom świadczenia niepieniężne, obejmujące pomoc w zakresie dożywiania w formie ciepłego posiłku w szkole/przedszkolu za okres czasu przypadający w okresie od 1 dnia do 22 dni przed dniem złożenia wniosku o pomoc.

(akta kontroli str. 219, 222, 229-230, 234, 376-380, 394-395, 397-399, 413-415)

Kierownik wyjaśnił, że decyzje wydane były na korzyść zainteresowanych, a dzieci objęte były posiłkiem zgodnie z planem pomocy pracownika socjalnego; według orzecznictwa (np. WSA w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2018 r. II SA/Łd 571/18, WSA w Szczecinie z dnia 4 października 2013 r. II SA/Sz 470/13) decyzje takie mogą mieć skutek wsteczny.

(akta kontroli str. 660-671)

NIK wskazuje, że mając na uwadze treść art. 106 ust. 3 ups, rozstrzygające znaczenie dla ustalenia okresu czasu, za który może być przyznana pomoc ma charakter udzielonej pomocy. W ww. przypadkach pomoc ta ma charakter niepieniężny, dotyczy bowiem posiłku w szkole. Nie może zatem zostać przyznana z mocą wsteczną i obejmować okresu czasu poprzedzającego wydania decyzji i tym bardziej okresu czasu poprzedzającego złożenie wniosku o jej przyznanie. Pomoc we wskazanej formie może być udzielona jedynie na przyszłość<sup>32</sup>. Należy zauważyć, że przyznanie posiłku z datą wsteczną skutkuje brakiem możliwości jego zrealizowania ze względu na to, że okres, na jaki został przyznany już minął. Niepieniężny charakter świadczenia sprawia, że nie będzie on mógł być wyrównany za okres sprzed wydania decyzji (jak to może mieć miejsce w przypadku świadczeń pieniężnych). W konsekwencji, decyzja administracyjna w sprawie przyznania świadczenia niepieniężnego, w części obejmującej okres poprzedzający jej wydanie, jest niewykonalna w chwili jej wydania, a jej niewykonalność ma charakter trwały i stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w tej części, na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 kpa.

- c. w sześciu decyzjach (11,8% objętych badaniem) zamieszczono nieprawidłowe dane, obejmujące:

<sup>31</sup> GOPS.: 5133.261.2019, 5133.368.2020, 5133.256.2020, 5133.2381.2020, 5133.2623.2020, 5133.2679.2020.

<sup>32</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 kwietnia 2020 r. I OSK 4131/18, wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 966/10; wyrok WSA w Lublinie z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 829/18.

- wskazanie niewłaściwych dat złożenia wniosku przez wnioskodawcę (GOPS.: 5133.261.2019, 5133.3062.2020, 5133.295.2020, 5133.2898.2020),
- wskazanie jako osoby uprawnionej do posiłku w szkole wnioskodawcy, a nie ucznia (GOPS.5133.393.2020),
- wskazanie informacji o przyznaniu zasiłku celowego, zamiast posiłku w szkole (GOPS.5133.2426.2020).

(akta kontroli str. 212-214, 381-382, 391, 394-395, 423-425)

Kierownik wyjaśnił, że powyższe wynikało z pomyłki pracownika wystawiającego decyzje.

(akta kontroli str. 660-671, 701-708)

2. Analiza rozliczeń GOPS z placówkami oświatowymi, które prowadziły dożywianie w formie obiadów wykazała, że GOPS w przypadku dwóch uczniów uczęszczających do dwóch różnych szkół zrefundował koszty obiadów w kwotach innych, niż te, które wynikały z wydanej przez GOPS decyzji. I tak:

- wg noty księgowej nr 01/01/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r. wystawionej przez Dyrektora Szkoły koszt obiadu wyniósł 7 zł, a wg decyzji GOPS.5133.328.2020 z dnia 28 stycznia 2020 r. przyznającej posiłek dla ucznia w postaci pełnego obiadu – 4 zł (SP w Besiekierzu Rudnym),
- wg noty księgowej nr 000001/2020 z dnia 31 stycznia 2020 r. wystawionej przez Dyrektora Szkoły koszt obiadu wyniósł 2,60 zł, a wg decyzji GOPS.5133.166.2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. przyznającej posiłek dla ucznia w formie pełnego obiadu – 4 zł (SP w Grotnikach).

Kierownik wyjaśnił, że pracownik GOPS w decyzjach omyłkowo wpisał niewłaściwe kwoty; dziecko nie jadło ciepłego posiłku dwudaniowego, jadło tylko zupę mleczną.

(akta kontroli str. 196-207, 660-671)

- 3 W dziewięciu przypadkach decyzje przyznające posiłek w szkole za 2019 r. i 2020 r. rejestrowane były w systemie SD TT-POMOC niewłaściwie. W konsekwencji, dla tych samych uczniów za ten sam okres wystawiane były po dwie decyzje. Decyzje te znajdowały się w archiwum programu oraz uwzględnione były w raportach (i oznaczone: „przyjęta/realizowana”).

Kierownik wyjaśnił, że dla każdego z dziewięciorga uczniów jedna decyzja jest poprawna i to ona jest realizowana, natomiast druga z decyzji – mylnie oznaczona jako „decyzja” została umieszczona w archiwum i jest traktowana, jak usunięta. Osoba sporządzająca decyzje nieprawidłowo wybrała ich status po usunięciu, który powinien być ustawiony na „decyzja anulowana”, zamiast „decyzja realizowana”.

(akta kontroli str. 447-467, 552-556, 660-671)

4. GOPS w 2020 r. nie korzystał z przewidzianej w art. 102 ust. 2 ups możliwości wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy z urzędu i przyznania świadczenia pieniężnego dla rodziny, w której dziecko nie spożywało posiłków z powodu zamknięcia szkoły w czasie ferii zimowych, wakacji oraz podczas nauki zdalnej/hybrydowej w związku z epidemią COVID-19, a także w przypadku wygaśnięcia dotychczasowego świadczenia w GOPS. W konsekwencji powyższego, dla 33 dzieci nie zapewniono organizacji dożywiania w sposób ciągły, tj. nie zapewniono dożywiania w dni wolne od nauki szkolnej; w trakcie ferii zimowych, wakacji oraz w czasie trwania epidemii COVID-19, po wprowadzeniu w szkołach nauki zdalnej/hybrydowej.

Pracownicy socjalni GOPS w planie pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny Kwestionariusza rodzinnego wywiadu środowiskowego proponowali

przyznanie pomocy w formie ciepłego posiłku w szkole jedynie na okresy od stycznia do czerwca, a następnie od września do grudnia<sup>33</sup>, nie uwzględniając miesięcy wakacyjnych. Kontynuacja świadczenia w nowym roku szkolnym realizowana była na podstawie kolejnego postępowania, prowadzonego na wniosek strony. Ponadto, Kierownik GOPS nie korzystał z możliwości przyznania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności bądź świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla rodziny, w której dziecko nie uczęszczało do szkoły z powodu jej zamknięcia (w trakcie ferii) lub w czasie nauki zdalnej/hybrydowej, a w związku z czym nie spożywało posiłków.

Wnioskodawcy nie składali oświadczeń (np. udokumentowanych w notatkach z rozmowy pracownika socjalnego z petentem, wywiad) o braku zainteresowania otrzymywaniem pomocy na dziecko w czasie zamknięcia szkół.

(akta kontroli str. 360, 366, 398-402, 420-422, 677-700)

Kierownik wyjaśnił, że GOPS kieruje pomoc osobom, które wyrażają wolę skorzystania z niej, na wniosek zainteresowanych. U niektórych rodzin zmieniła się sytuacja materialna i dochód przekraczał przyjęte kryterium dochodowe. Ponadto wyjaśnił, że proponowana pomoc w formie posiłku na okresy półroczne wynika z pracy stołówek szkolnych, które w okresie wakacyjnym są nieczynne.

(akta kontroli str. 660-671, 701-711)

W 2020 r., wobec wprowadzenia stanu pandemii związanej z rozprzestrzenieniem się koronawirusa COVID-19 oraz wprowadzeniem do szkół nauki zdalnej/hybrydowej, GOPS nie weryfikował potrzeby zwiększenia wysokości dotacji celowej w ramach Programu do 5% środków finansowych z przeznaczeniem na dowóz posiłków w Gminie Zgierz i nie występował w tej sprawie do Wojewody Łódzkiego.

Kierownik wyjaśnił, że GOPS nie posiadał sygnałów o potrzebie zwiększenia dotacji na dowóz posiłków.

(akta kontroli str. 291-297, 319-325, 660-671)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że Program realizowany jest przez cały rok kalendarzowy, również w dni wolne od nauki szkolnej. Natomiast przyjęta w GOPS praktyka wydawania decyzji na okresy półroczne, z pominięciem przerwy wakacyjnej oraz brak przyznawania – na podstawie art. 102 ust 2 ups – z urzędu świadczenia pieniężnego dla rodziny, w której dziecko nie spożywało posiłków z uwagi na zamknięcie szkoły (również w czasie ferii zimowych i po wprowadzeniu nauki zdalnej/hybrydowej) spowodowało brak ciągłości w dożywianiu uczniów. Zdaniem NIK, w szczególności w warunkach trwającego zagrożenia instytucje pomocy społecznej powinny dbać o to, by rodzaj, forma i rozmiar świadczenia były odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy oraz rzetelnie informować petentów o możliwości skorzystania z takiej pomocy

5. Sprawozdania z realizacji Programu za 2019 r. i 2020 r. zostały sporządzone nierzetelnie, bowiem nie odzwierciedlały prowadzonych w GOPS zapisów w ewidencji księgowej oraz w dokumentacji źródłowej. Ponadto, sprawozdania wypełnione były niezgodnie z objaśnieniami do formularzy sprawozdawczych, zgodnie z którymi m.in. każda osoba i rodzina w sprawozdaniu powinna zostać wykazana tylko raz; liczba rodzin w Dziale II oznacza rzeczywistą liczbę rodzin,

<sup>33</sup> We wnioskach osoby zainteresowane nie wskazywały okresu, na jaki pomoc ta ma być udzielona. Wnioskowali m.in. o „obiady”, „pomoc finansową”, „pokrycie kosztów obiadów w szkole”, „obiady dla dzieci od stycznia”.



w których przyznano świadczenie; dane z Działu III powinny pochodzić z decyzji, a następnie powinny być skorygowane o faktyczną realizację tego świadczenia.

W sprawozdaniu za 2019 r. wykazano:

- 209 rodzin, którym wypłacono zasiłek celowy, w sytuacji gdy wg danych wynikających z rejestrów/wykazów wynika, iż wydano w tym przedmiocie 213 decyzji,
- 117 osób korzystających z posiłku w szkole/przedszkolu, w sytuacji gdy wg danych wynikających z rejestrów/wykazów wynika, iż 116 osób korzystało z posiłku,
- 29 dzieci korzystających z posiłków w szkole na wniosek dyrektora szkoły, w sytuacji gdy wg ewidencji księgowej i wykazu dzieci zgłoszonych przez dyrektorów szkół, wynik, iż z posiłków korzystało 23 dzieci.

(akta kontroli str. 291-297, 435-445, 447-550, 676)

Kierownik wyjaśnił, że po konsultacji z pomocą techniczną autora systemu TT-POMOC ustalono, że różnica pomiędzy liczbą rodzin, którym wypłacono zasiłek może być spowodowana faktem, że decyzje mogły być wydawane dla dwóch różnych członków rodzin. Rozbieżności w zakresie liczby dzieci korzystających z posiłków w szkole na wniosek dyrektora szkoły wynikają z błędnego wpisania nazwisk na fakturach.

(akta kontroli str. 701-711)

W sprawozdaniu za 2020 r. wykazano:

- 1.375 świadczeń w formie zasiłku celowego, w sytuacji gdy wg danych wynikających z rejestrów/wykazów wynika, iż wydano w tym przedmiocie 1.378 świadczeń,
- 3.937 posiłków ogółem, z tego pełny obiad, podczas gdy z ewidencji księgowej oraz wykazu posiłków wynika 3.903 takich posiłków,
- 0 posiłków ogółem, z tego jedno danie gorące, podczas gdy z ewidencji księgowej oraz wykazu posiłków wynikają 34 takie posiłki,
- 901 posiłków, z tego pełny obiad dla dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej, podczas gdy z ewidencji księgowej i wykazu posiłków wynika 867 takich posiłków,
- 0 posiłków, z tego jedno danie gorące dla dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej, podczas gdy z ewidencji księgowej i wykazu posiłków wynikają 34 takie posiłki,
- 0 osób ogółem korzystających z jednego dania gorącego oraz liczby dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej korzystających z jednego dania gorącego, podczas gdy z ewidencji księgowej i wykazu posiłków wynika, że jedna osoba korzystała z jednego dania gorącego,
- 77 osób ogółem korzystających z posiłku w formie pełnego obiadu w szkole/przedszkolu, podczas gdy z rejestrów/wykazów wydanych decyzji wynika 77 takich osób,
- 18 dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej korzystających z pełnego posiłku, podczas gdy z wykazu posiłków wynika 17 dzieci korzystających z pełnego posiłku.

(akta kontroli str. 196-200, 319-325, 435-445, 552-658, 675)

Kierownik wyjaśnił, że osoba sporządzająca sprawozdanie nie miała wiedzy, że dziecko przedszkolne nie jadło pełnego obiadu. Rozbieżności w licznie zasiłków celowych spowodowane były brakiem przypisania osoby do rodziny bądź brakiem oznaczenia osoby, jako klienta w programie TT-Pomoc oraz



dotatkowo różnicą w sposobie obliczania ilości świadczeń w rejestrze w stosunku do sprawozdania. Prawidłowa liczba świadczeń w sprawozdaniu wynosi 1.381.

(akta kontroli str. 660-671, 701-711)

6. GOPS nierzetelnie informował osoby zainteresowane otrzymaniem pomocy o możliwości załatwienia w GOPS spraw w zakresie dożywiania.

W Biurze Obsługi Klienta Urzędu i na tablicach ogłoszeń<sup>34</sup>, a także na stronie internetowej Urzędu w podzakładce GOPS<sup>35</sup> nie zawarto informacji o realizowaniu zadań w zakresie dożywiania mieszkańców Gminy, w tym o możliwości uzyskania pomocy w zakresie dożywiania, o rodzaju świadczonych usługach i zasadach przydzielania tej pomocy oraz o realizowaniu Programu. Również nie informowano potencjalnych zainteresowanych o możliwości ubiegania się o zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności w okresie zamknięcia szkół.

Wskazane na stronie internetowej informacje o pokryciu kosztów dożywiania uczniom z rodzin, spełniających kryteria ustawowe były nieaktualne, gdyż odnosiły się do spraw z 2014 r.

Kierownik wyjaśnił, że informacje o programie przekazywane były przez pracowników socjalnych bezpośrednio w trakcie pracy w terenie.

W trakcie kontroli nieprawidłowość ta została usunięta poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie internetowej informacji o realizacji przez Gminę Programu w 2021 r.

(akta kontroli str. 429-434, 672-674, 701-708)

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu zgodnie z dokumentacją źródłową funkcjonującą w GOPS oraz zgodnie z wytycznymi do tych sprawozdań;
2. podjęcie działań w celu zagwarantowania dożywiania dzieci i młodzieży szkolnej w sposób ciągły, w szczególności w dni wolne od nauki szkolnej oraz w sytuacjach odpowiednich do okoliczności uzasadniających udzielenie takiej pomocy;
3. wydawanie decyzji administracyjnych przyznających świadczenie niepieniężne, na okresy czasu przypadające po wydaniu decyzji w tym przedmiocie;
4. zapewnienie poprawnego prowadzenia w systemach informatycznych rejestrów wydanych decyzji administracyjnych przyznających pomoc w zakresie dożywiania.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

<sup>34</sup> Na parterze Urzędu mieścił się również GOPS.

<sup>35</sup> [https://gminazgierz.pl/category/aktualnosci\\_gops/](https://gminazgierz.pl/category/aktualnosci_gops/)

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

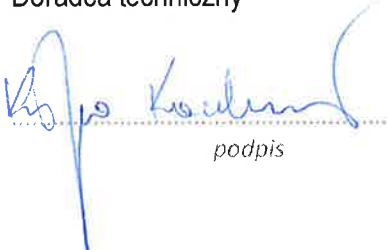
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 26. lutego 2021 r.

Kontroler  
Katarzyna Kaczowska

Doradca techniczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektor

Piotr Walczak



podpis