



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.04.2020

Pani
Elżbieta Plucińska
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Łubowie

Łubowo 1
62-260 Łubowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łubowie, Łubowo 1, 62-260 Łubowo
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Plucińska, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubowie od 15 lutego 2001 roku
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania dotyczące realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej w czasie trwania epidemii COVID-19
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021 (do 24 lutego 2021 r.)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aneta Kalinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/165/2020 z 17.12.2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Łubowie (dalej: Ośrodek lub GOPS) w okresie trwania epidemii COVID-19 zapewniono należyte rozpoznawanie potrzeb dzieci i młodzieży³, wymagających pomocy w zakresie dożywiania. W Ośrodku identyfikowano takie osoby oraz obejmowano je wsparciem, realizując program osłonowy⁴ i rządowy⁵ z zakresu dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

W rozpatrywanych sprawach o przyznanie pomocy w zakresie dożywiania dochowano obowiązujących przepisów, a rozpoznawanie i analizowanie potrzeb osób zgłaszających się po pomoc odbywało się w drodze wywiadu środowiskowego. W ramach wsparcia w Ośrodku, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶ (dalej: ups), udzielano pomocy w postaci posiłku lub zasiłku celowego na zakup żywności. Pomoc w postaci zapewnienia posiłku w jednostkach oświatowych lub w lokalu gastronomicznym była realizowana w dniach nauki szkolnej, przy czym beneficjenci pomocy nie zgłaszali uwag w tym zakresie.

Po wprowadzeniu zmienionych zasad organizacji nauczania, tj. nauki zdalnej, dzieci i młodzież nadal korzystali ze wsparcia: posiłki realizowane dotąd w formie drugiego śniadania zastąpiono paczkami żywnościowymi, a świadczenia w formie gorącego posiłku zapewniał lokal gastronomiczny.

Kierownik Ośrodka terminowo sporządziła i przekazała do Wojewody sprawozdanie z realizacji Programu, jednak dane w nim wykazane były niezgodne z dowodami źródłowymi w zakresie skali i formy udzielonej pomocy. Ponadto stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na błędnym oznaczaniu organu wydającego decyzje w sprawie przyznania świadczeń oraz na niepodjęciu w Ośrodku działań w celu zmiany treści decyzji w sprawie przyznania pomocy w sytuacji, gdy realizacja świadczeń w sposób określony w decyzjach była ze względów obiektywnych niemożliwa. Stwierdzono również, że Kierownik GOPS nie złożyła Radzie Gminy Łubowo w 2020 r. rocznego sprawozdania z działalności Ośrodka za 2019 r., do czego była zobowiązana na podstawie art. 110 ust. 9 ups.

Wobec braku wniosków o pomoc w zakresie dożywiania w czasie ferii letnich, NIK wskazuje na potrzebę rozważenia, czy stosowany przez GOPS sposób informowania beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania w dni wolne od nauki gwarantuje uzyskanie przez wszystkich potencjalnie zainteresowanych, informacji o możliwości ubiegania się o tego rodzaju wsparcie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W Uchwale 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. 2018.1007 ze zm.) wyróżniono jako adresatów pomocy w ramach modułu 1: a) dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej i b) uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej (dalej: uczniów).

⁴ Uchwała Rady Gminy Łubowo nr III/27/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego gminnego programu osłonowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

⁵ 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. 2018.1007 ze zm.) dalej: Program

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie Łubowo na lata 2016-2026⁷ (dalej: Strategia) została opracowana - jak podano we wstępie dokumentu - przy aktywnym wsparciu, pomocy i konsultacji pracowników Ośrodka. Zawarta w niej diagnoza wskazywała na kluczowe problemy związane ze sferą socjalną społeczności lokalnej, takie jak: bezrobocie, ubóstwo, przemoc w rodzinie, niepełnosprawność, uzależnienia, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. W dokumencie nie wyodrębniono problematyki dotyczącej wsparcia dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie dożywiania, za wyjątkiem podania informacji o realizacji przez GOPS w 2015 r. rządowego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

(akta kontroli str. 27-85)

Kierownik Ośrodka nie wyjaśniła przyczyn braku wyodrębnienia w Strategii problematyki dotyczącej wsparcia dzieci i młodzieży w zakresie dożywiania. W wyjaśnieniach wskazała jednocześnie na wyznaczony w dokumencie cel szczegółowy: „Poprawa jakości życia, zabezpieczenie bezpieczeństwa socjalnego rodzin wielodzietnych” oraz określony w ramach tego celu kierunek działań: „Wdrażanie programów rządowych, samorządowych ukierunkowanych na dzieci i młodzież uczącą się”.

(akta kontroli str. 88, 89)

Kierownik GOPS nie złożyła Radzie Gminy Łubowo w 2020 r. rocznego sprawozdania z działalności Ośrodka za 2019 r.⁸, do czego była zobowiązana na podstawie art. 110 ust. 9 ups. W trakcie kontroli NIK – 9 lutego 2021 r. - Kierownik Ośrodka przedłożyła dokument pn. „Informacja o funkcjonowaniu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubowie w okresie: I-XII/2019” wraz z potwierdzeniem przekazania go Radzie Gminy Łubowo 29 stycznia 2021 r. Wyjaśniając przyczyny niezłożenia sprawozdania w 2020 r., Kierownik Ośrodka wskazała na trwającą epidemię COVID-19 i związane z nią ograniczenia, obejmujące również absencje członków Rady Gminy oraz pracowników Urzędu. Kierownik Ośrodka dodała, że w 2021 r. planowane jest złożenie sprawozdania z działalności GOPS.

(akta kontroli str.88-90, 94-96)

Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynikało, że służby socjalne uzyskiwały wiedzę o potrzebach dzieci i młodzieży w zakresie dożywiania (zarówno w trakcie trwania epidemii COVID-19, jak i przed jej ogłoszeniem) przede wszystkim od dyrektorów szkół z terenu gminy Łubowo. Pozyskiwanie informacji w tym zakresie było też możliwe dzięki stałym kontaktom z sołtysami⁹, radnymi i przedstawicielami parafii. Realizowane przez Ośrodek monitorowanie sytuacji rodzin korzystających z różnych form wsparcia również stanowiło źródło wiedzy o ewentualnych potrzebach pomocowych w zakresie dożywiania.

(akta kontroli str. 3, 88, 89)

Stosowana w Ośrodku praktyka identyfikowania i monitorowania potrzeb osób, w tym dzieci i młodzieży zagrożonych niedożywieniem nie miała charakteru sformalizowanego. Jak wynikało z wyjaśnień Kierownika Ośrodka, w związku ze stosunkowo niedużą liczbą ludności na terenie gminy Łubowo (ok. 6,8 tys.

⁷ Zatwierdzona przez Radę Gminy Łubowo Uchwałą nr XXI/168/2016 z dnia 28 września 2016 r.

⁸ Co wskazano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁹ Na terenie gminy Łubowo funkcjonuje 18 sołectw

mieszkańców wg stanu na 30 czerwca 2020 r.¹⁰) pracownicy socjalni dobrze znali lokalną społeczność i monitorowali sytuację rodzin, w których występowały problemy społeczne.

(akta kontroli str. 88, 89)

W związku z wprowadzeniem w Polsce stanu zagrożenia epidemicznego¹¹, a następnie stanu epidemii¹² i wynikającymi z tego ograniczeniami, nastąpiły zmiany w funkcjonowaniu Urzędu Gminy Łubowo (dalej: Urząd) oraz Ośrodka mającego siedzibę w budynku Urzędu. Informacje w sprawie sposobu załatwiania spraw i dostępu do usług świadczonych przez GOPS zamieszczane były na stronie internetowej Gminy Łubowo¹³. I tak przykładowo:

- 12 marca 2020 r. skierowano do interesantów prośbę o zaniechanie wizyt w Urzędzie, jeżeli nie jest to niezbędne oraz o załatwianie możliwie dużej ilości spraw poprzez e-mail, telefon lub E-PUAP,

- 25 maja 2020 r. poinformowano, że bezpośrednia obsługa interesantów odbywać się będzie nadal w tymczasowym biurze podawczym Urzędu oraz, że zorganizowane zostały dwa punkty, gdzie można kontaktować się z pracownikami, a w przypadku chęci skorzystania z usług Ośrodka należy korzystać z wejścia bocznego do budynku Urzędu. Podano, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe będzie wejście do dalszych pomieszczeń budynku Urzędu, po uprzednim zgłoszeniu u właściwego merytorycznie pracownika. Decyzję o konieczności wejścia interesanta do dalszej części budynku podejmować miał pracownik.

Ponadto, informacja o sposobie dostępu do usług świadczonych przez GOPS (w tym o możliwości bezpośredniego kontaktu z pracownikiem) była zamieszczona na drzwiach wejściowych do budynku Urzędu (i Ośrodka). Kierownik Ośrodka wskazała również, że pracownicy socjalni byli w stałym kontakcie mailowym i telefonicznym z interesantami.

(akta kontroli str. 88, 89)

W 2020 r. do GOPS wpłynęło 45 wniosków o udzielenie pomocy w zakresie dożywiania, z czego 33 skierowano ze szkół, osiem wniosków wynikało z wytypowania dzieci do objęcia pomocą przez pracowników Ośrodka, a cztery wnioski zgłosili rodzice lub opiekunowie dzieci. Z dożywiania korzystało ogółem 32 dzieci, czyli wszystkie które zostały zgłoszone¹⁴. Dla porównania, w 2019 r. do GOPS wpłynęły 53 wnioski, z tego 52 złożyli dyrektorzy szkół, a w jednym przypadku zgłoszenia dokonali rodzice lub opiekunowie dziecka. Wnioski te dotyczyły objęcia dożywianiem 33 dzieci i wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie. W latach 2020-2021 pomocą w zakresie dożywiania zostały objęte wszystkie dzieci, których dotyczyły zgłoszenia skierowane do Ośrodka. Odnośnie do działań podejmowanych przez GOPS w tym zakresie nie zgłoszono skarg ani wniosków.

(akta kontroli str. 104-113, 118, 119)

¹⁰ Dane GUS zamieszczone na stronie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-30-06-2020,6,28.html>

¹¹ W dniach 14-19 marca 2020 r. wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego Dz.U. z 2020 r. poz. 433 ze zm., odwołany rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego - Dz.U. z 2020 r. poz. 490.

¹² Od 20 marca 2020 r. wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii - Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.

¹³ <http://www.lubowo.pl/wiadomosci.wszystkie.html.strona=1>

¹⁴ Wnioski w sprawie dożywiania danego dziecka były składane więcej niż raz w roku

W związku ze stosowaną przez Ośrodek praktyką przyznawania dzieciom wsparcia w formie posiłków na okresy: od stycznia do czerwca oraz od września do grudnia danego roku wnioski o dożywianie złożone zostały w 2020 r. odpowiednio:

- w I kwartale: 23 wnioski stanowiące podstawę dożywiania w I i II kwartale,
- w IV kwartale: 22 wnioski stanowiące podstawę dożywiania w IV kwartale.

W II i III kwartale 2020 r. do Ośrodka nie wpłynęły żadne zgłoszenia dotyczące potrzeby dożywiania dzieci lub młodzieży.

W styczniu 2021 r. do GOPS wpłynęły 22 wnioski (dotyczące takiej samej liczby dzieci), z tego 18 wniosków złożyli dyrektorzy szkół, trzy wnioski wynikały z wytypowania dzieci do objęcia pomocą przez pracowników Ośrodka, a w jednym przypadku zgłoszenia dokonali rodzice lub opiekunowie dziecka. Liczba dzieci i młodzieży korzystających ze wsparcia w formie posiłku w trakcie trwania epidemii COVID-19 i przed tym okresem utrzymywała się na zbliżonym poziomie i wynosiła: 22 osoby w IV kwartale 2019 r., 23 osoby w I i II kwartale 2020 r. i 22 osoby w IV kwartale 2020 r. i w styczniu 2021 r.

(akta kontroli str. 104-113)

2. GOPS wykonywał w latach 2020-2021 zadania pomocowe w zakresie dożywiania realizując rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2013.

W 2020 r. pomoc w ramach Programu została udzielona 69 osobom, w tym 32 osoby korzystały z posiłków, a 20 rodzinom (składającym się łącznie z 49 osób) przyznano świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności. Dla porównania w 2019 r. wsparciem objęto 57 osób, z tego 33 osoby korzystały z posiłków, a 15 rodzin (składających się łącznie z 37 osób) otrzymało świadczenia pieniężne. Z zestawień przedłożonych przez Kierownika Ośrodka oraz ze sprawozdania rocznego¹⁵ wynikało, że w ramach Programu nie udzielano wsparcia w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

W okresie objętym kontrolą z dożywiania w formie posiłków korzystały wyłącznie dzieci i młodzież. W 2020 r. było to czworo dzieci w wieku do 7 roku życia i 28 uczniów szkół podstawowych (w 2019 roku było to odpowiednio troje dzieci i 30 uczniów).

Pomoc w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności przyznawana była w niektórych przypadkach rodzinom, w skład których wchodziły dzieci korzystające z posiłków¹⁶: w 2020 r. dotyczyło to jednego dziecka poniżej 7 roku życia i 11 uczniów.

Liczba osób korzystających ze wsparcia Ośrodka w zakresie dożywiania w trakcie trwania epidemii COVID-19 i przed tym okresem była zmienna i wynosiła: 44 osoby w IV kwartale 2019 r., 34 osoby w I kwartale 2020 r., 36 osób w II kwartale 2020 r., dwie osoby w III kwartale 2020 r. i 49 osób w IV kwartale 2020 r. Liczba dzieci i uczniów korzystających z posiłków nie ulegała istotnym zmianom i wynosiła w poszczególnych kwartałach 22 lub 23 osoby, za wyjątkiem III kwartału 2020 r., w którym osób tych nie objęto pomocą.

Większa dynamika zmian dotyczyła liczby osób korzystających ze świadczeń pieniężnych na zakup posiłku lub żywności. Najwięcej osób objęto tą formą pomocy w IV kwartale 2020 r. (38 osób) i w IV kwartale 2019 r. (33 osoby), a najmniej (2 osoby) w III kwartale 2020 r. W II i III kwartale 2020 r. świadczenia otrzymało odpowiednio 13 i 15 osób.

¹⁵ Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r.

¹⁶ Wsparcie nie obejmowało wakacji.

W IV kwartale 2019 i 2020 r. do GOPS skierowano najwięcej wniosków o udzielenie wsparcia w zakresie dożywiania, co było związane m.in. z pogorszeniem sytuacji bytowej rodzin w następstwie zakończenia prac sezonowych i dorywczych, podejmowanych w pozostałych okresach np. w rolnictwie.

(akta kontroli str. 104-113)

Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynikało, że na terenie gminy dożywianiem objęto nie tylko uczniów szkół podstawowych, ale również potrzebujące wsparcia w tym zakresie dzieci do 7 roku życia (dzieci korzystały z drugiego śniadania lub z obiadów wydawanych w lokalu gastronomicznym¹⁷).

(akta kontroli str. 88, 89)

Z wyjaśnień złożonych przez dyrektorów szkół i przedszkoli¹⁸ z terenu gminy wynikało, że w 2020 r. posiłki wydawane były w I, II i IV kwartale w dwóch szkołach podstawowych, natomiast w III kwartale nie realizowano tej formy pomocy. Dyrektorzy pozostałych funkcjonujących na terenie gminy Łubowo dwóch szkół podstawowych i dwóch przedszkoli podali, że nie zgłaszali w 2020 r. wniosków o dożywianie z powodu braku uczniów (dzieci) potrzebujących wsparcia w tym zakresie. Dla porównania w 2019 roku cztery szkoły realizowały zadania pomocowe w obszarze dożywiania, z tego w jednej ze szkół z posiłków korzystało dwóch uczniów, a w innej trzech. W styczniu 2021 r. pomoc w formie dożywiania dzieci i młodzieży była realizowana przez Szkołę Podstawową w Fałkowie, natomiast uczniowie Szkoły Podstawowej w Lednogórze (i inne dzieci, którym przyznano świadczenie) korzystali z posiłków przygotowywanych i wydawanych przez lokal gastronomiczny¹⁹.

Z wyjaśnień dyrektorów wszystkich czterech szkół z terenu gminy Łubowo wynikało, że w latach 2019-2021 posiłki wydawane były uczniom w dniach zajęć dydaktycznych, natomiast w dniach wolnych od pracy oraz w okresie wakacji uczniowie nie byli objęci dożywianiem.

(akta kontroli str. 121-143)

Dyrektorzy szkół nie wskazywali w składanych wnioskach o objęcie dzieci pomocą w zakresie dożywiania dokładnego okresu, w jakim pomoc ta ma być świadczona. Przykładowo, wnioskowano o objęcie wskazanych dzieci dożywianiem „od stycznia do czerwca” lub „w roku szkolnym 2020/2021”. Kierownik Ośrodka, na podstawie wydanych decyzji, informowała dyrektorów o liczbie dzieci objętych dożywianiem, okresie korzystania z posiłków oraz liczbie dni szkolnych, w których przysługuje posiłek.

I tak przykładowo: wskazanym uczniom Szkoły Podstawowej w Lednogórze posiłki przyznano na okres od 7 stycznia do 19 czerwca 2020 roku, tj. na 103 dni szkolne, a następnie na okres od 5 października do 22 grudnia 2020 r., tj. 54 dni szkolne „z wyłączeniem dni wolnych od nauki, tj. 9 i 10 listopada 2020 r.”²⁰

(akta kontroli str.174, 176, 182, 184)

Kierownik Ośrodka podała, że rodzice, którzy korzystają z programu „Posiłek w szkole i w domu” posiadają wiedzę o możliwości korzystania z dożywiania dzieci

¹⁷ Od 19 października 2020 r. ze środków GOPS pokrywane były koszty obiadów dla objętych wsparciem dzieci i młodzieży – posiłki przygotowywane były w Karczmie „Lednickie Wrota”.

¹⁸ Wyjaśnienia złożyli dyrektorzy: Szkoły Podstawowej w Fałkowie, Szkoły Podstawowej im. Tadeusza Kościuszki w Owieczkach, Szkoły Podstawowej w Łubowie, Szkoły Podstawowej Tysiąclecia im. Mieszka I w Lednogórze, oraz Przedszkola Nr 1 w Fałkowie i Przedszkola Nr 2 Tęczowy Domek w Woźnikach.

¹⁹ Karczma „Lednickie Wrota” zapewniała posiłki dzieciom i młodzieży (co opisano w dalszej części wystąpienia)

²⁰ Wniosek dyrektora szkoły w sprawie objęcia dzieci dożywianiem był sporządzony z datą 11.09.2020 r.

w okresie wakacji i dni wolnych od nauki, są bowiem informowani przez dyrektorów szkół o możliwości składania stosownych wniosków do GOPS.

Kierownik wyjaśniła, że w związku z realizowaną formą dożywiania dzieci (drugie śniadanie) w dniach wolnych od nauki szkolnej nikt z rodziców nie był zainteresowany, żeby dojechać do szkoły po odbiór posiłku. Dodała również, że rodzice dzieci dożywianych, jak i same dzieci miałyby problem z dojazdem do szkoły, ponieważ w dniach wolnych nie ma możliwości korzystania z autobusów szkolnych.

NIK wskazuje, że fakt niezłożenia wniosków w zakresie dożywiania na czas wakacji może świadczyć o nieskuteczności stosowanego sposobu informowania przez GOPS mieszkańców gminy o możliwości ubiegania się o pomoc w obszarze dożywiania także we wskazanym okresie.

GOPS zawarł w 2020 r. umowę²¹ ze Związkiem Stowarzyszeń Wielkopolski Bank Żywności na realizację zadań z zakresu dystrybucji artykułów spożywczych dla osób najbardziej potrzebujących. Jak podała Kierownik Ośrodka, na podstawie tej umowy wydano w maju i w lipcu 2020 r. artykuły spożywcze m.in. rodzinom, z których dzieci korzystały z programu dożywiania w szkole.

(akta kontroli str.118, 119, 144-159, 193, 194)

W ramach zawartej umowy, Ośrodek otrzymał nieodpłatnie artykuły spożywcze, które następnie przekazał wytypowanym osobom. Pomoc żywnościowa mogła być przekazana do osób najbardziej potrzebujących, tj. osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, spełniających kryteria określone w art. 7 ups i których dochód nie przekraczał 200% kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z pomocy społecznej.²² GOPS dwukrotnie w 2020 r. zrealizował dystrybucję artykułów spożywczych:

- w maju przekazano potrzebującym 52 paczki żywnościowe o łącznej wadze ponad 1,5 tys. kg, w tym 14 paczek dla osób w wieku 15 lat lub poniżej,
- w lipcu przekazano potrzebującym 73 paczki żywnościowe o łącznej wadze ponad 1,1 tys. kg, w tym 25 paczek dla osób w wieku 15 lat lub poniżej.

(akta kontroli str. 160-173)

W kierowanych do szkoły w Lednogórze pismach²³ zawierających listę dzieci, którym przyznano pomoc, zobowiązano dyrektora do zgłaszania nieobecności dzieci w szkole do punktu gastronomicznego²⁴ z uwagi na to, że koszty posiłków dla tych nieobecnych dzieci nie będą pokrywane przez Ośrodek.

(akta kontroli str. 178-181, 187, 188)

W wyjaśnieniach Kierownik Ośrodka wskazała, że listę dzieci objętych dożywianiem w formie obiadów przekazywano do wiadomości dyrektorowi szkoły oraz właścicielowi punktu gastronomicznego. Podała również, że dostawca posiłków do szkoły (w okresie nauki stacjonarnej) był zawsze przygotowany na wydanie obiadów dla wszystkich dzieci objętych dożywianiem, jednak nie wszystkie dzieci w danym dniu korzystały z posiłku (np. były nieobecne, były w szkole, ale nie wyrażały chęci

²¹ Umowa nr 52/52/POPŻ/2019 z dnia 11.05.2020 r. na realizację zadań z zakresu dystrybucji artykułów spożywczych dla osób najbardziej potrzebujących w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Podprogram 2019 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

²² Były to kwoty: 1.402 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 1.056 zł dla osoby w rodzinie.

²³ Pisma Kierownika Ośrodka do Dyrektora Szkoły Podstawowej w Lednogórze z dnia: 15.10.2020 r., 16.10.2020 r., 4.11.2020 r., 15.01.2021 r.

²⁴ Od 19 października 2020 r. dożywianie było realizowane w formie gorącego posiłku odbieranego w Karczmie „Lednickie Wrota”.

skorzystania z posiłku). Zdaniem Kierownika Ośrodka, właściciel punktu gastronomicznego wystawiał fakturę tylko za faktycznie wydane obiady. W sprawie określenia liczby dzieci, którym pomimo przyznanego świadczenia, odmówiono prawa do posiłku z powodu nieobecności w szkole Kierownik Ośrodka podała, że obecnie trudno ustalić, które dzieci w okresie nauki stacjonarnej były w szkole a które nie, które będąc w szkole odebrały posiłek a które nie²⁵. Dodała również, że w okresie nauki zdalnej rodzice dzieci korzystających z Programu sami odbierali obiady z lokalu i z tego względu wszystkie obiady zostały dostarczone do dzieci.

(akta kontroli str. 187, 188)

Po wprowadzeniu zmienionych zasad organizacji nauczania, tj. nauki zdalnej lub hybrydowej w przypadku zamknięcia szkół w okresie od 16 marca 2020 r. do 19 czerwca 2020 r., posiłki realizowane dotąd w dwóch szkołach w formie drugiego śniadania (kanapki i bułki) zastąpiono paczkami żywnościowymi, które były przekazywane raz w tygodniu rodzicom dzieci korzystających ze wsparcia.²⁶ Dzieci z jednej ze szkół otrzymywały pomoc w formie paczek również w okresie od 26 października do 22 grudnia 2020 r. w związku z ponownym wprowadzeniem nauki zdalnej. Natomiast w przypadku uczniów drugiej szkoły od 19 października 2020 r. zmianie uległa forma świadczonej pomocy w ramach Programu: dzieciom zapewniono gorący posiłek jednodaniowy (zamiennie zupeł lub drugie danie), który był odbierany przez rodziców z lokalu gastronomicznego, zlokalizowanego blisko szkoły i spożywany przez dziecko w domu. Po wprowadzeniu nauki zdalnej zasady te nie zmieniły się.

(akta kontroli str. 3, 88, 89, 189, 190)

Sposób organizacji dożywiania dzieci i młodzieży na terenie gminy Łubowo, forma zapewnianych posiłków oraz zasady rozliczeń finansowych Ośrodka z podmiotami, które realizowały zadania pomocowe w tym zakresie nie miały charakteru sformalizowanego. W okresie objętym kontrolą nie zostały zawarte ze szkołami ani z lokalem gastronomicznym, który zapewniał posiłki żadne pisemne umowy czy porozumienia, z których wynikałyby prawa i obowiązki stron w zakresie zapewnienia dożywiania dzieciom i młodzieży.

Z wyjaśnień Kierownika GOPS wynikało, że po wydaniu decyzji o przyznaniu dzieciom świadczenia w formie posiłku przekazywano do szkół pisma zawierające: dane dzieci objętych pomocą, okres na jaki przyznano posiłek i cenę jednostkową posiłku. Dyrektorzy szkół sporządzali za poszczególne miesiące zestawienia liczby posiłków wydanych poszczególnym dzieciom i wraz z fakturami za zakup produktów spożywczych przekazywali do Ośrodka, który po weryfikacji dokonywał zapłaty. Kierownik Ośrodka zaznaczyła, że przyjęta forma rozliczeń z jednostkami oświatowymi spełniała oczekiwania GOPS, a ponadto prowadzone w szkołach kontrole służb sanitarnych nie stwierdziły nigdy złej jakości zakupionych produktów spożywczych. Nadmieniała również, że realizując program dożywiania Ośrodek kierował się podjętymi przez Radę Gminy uchwałami i założeniami rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”, z których nie wynika konieczność wprowadzania dodatkowych umów lub regulaminów określających sposób organizacji dożywiania. Z wyjaśnień wynika, że w ciągu wielu lat realizacji programu dożywiania do Ośrodka nie wpłynęło żadne zażalenie dotyczące tej formy pomocy.

(akta kontroli str. 88, 89, 118, 119, 193, 194)

²⁵ Sprawa rozliczeń Ośrodka z punktem gastronomicznym i weryfikacji faktur za wydane posiłki została omówiona w dalszej części wystąpienia.

²⁶ Z informacji przekazanych do Ośrodka przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w Lednogórze i Dyrektora Szkoły Podstawowej w Fałkowie wynikało, że rodzice dożywianych dzieci wyrazili zgodę na taką formę pomocy.

W okresie objętym kontrolą ceny posiłków zapewnianych dzieciom i młodzieży, stanowiące podstawę rozliczeń z realizatorami dożywiania były ustalane w Ośrodku i wynosiły odpowiednio: za drugie śniadanie w I i II kwartale 2020 r. 2,80 zł, a w IV kwartale 2020 r. i w styczniu 2021 r. 3,00 zł, natomiast za gorący posiłek jednodaniowy 7,00 zł lub 8,00 zł (w zależności od tego, czy w danym dniu była to zupa czy II danie obiadowe).

(akta kontroli str. 175, 177, 178-181, 183, 185)

Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynikało, że cena drugiego śniadania była ustalana na podstawie aktualnych cen artykułów spożywczych (np. pieczywa, nabiału, wędliny, masła, owoców, warzyw) w miejscowych sklepach, natomiast cena gorącego posiłku została ustalona w oparciu o przedłożoną przez lokal gastronomiczny ofertę (jadłospis).

(akta kontroli str. 118, 119)

Badaniem w zakresie prawidłowości rozliczeń Ośrodka z lokalem gastronomicznym i ze szkołami realizującymi zadania pomocowe w zakresie dożywiania objęto wszystkie faktury za styczeń, czerwiec i październik 2020 r.²⁷ W wyniku kontroli dokumentacji ustalono, że:

- posiłki wydawane były w szkołach tylko tym dzieciom, które zostały zakwalifikowane przez Ośrodek do uzyskania tej formy pomocy, a weryfikacja w tym zakresie była możliwa na podstawie zestawień przekazanych przez dyrektorów szkół,
- dowody księgowe zawierały na rewersie potwierdzenie dokonania kontroli merytorycznej, formalno-rachunkowej oraz zatwierdzenia do wypłaty,
- należności wynikające z faktur regulowano z rachunku bankowego Ośrodka,
- płatności regulowane były terminowo, w każdym przypadku po upływie okresu, którego dotyczyło rozliczenie.

(akta kontroli str. 195-224)

Kontrola wykazała, że w fakturze wystawionej przez punkt gastronomiczny za posiłki wydane w październiku 2020 r.²⁸ wykazano „usługę gastronomiczną” w ilości 1 szt. i cenę jednostkową brutto 730,00 zł. Dokument nie zawierał informacji o faktycznie wydanej liczbie posiłków ani o cenach jednostkowych. Faktura została przekazana do Ośrodka wraz z informacją mailową, w której podano liczbę dzieci korzystających z posiłków w poszczególnych dniach oraz ceny tych posiłków, nie podano jednak danych dzieci, którym zapewniono te posiłki. Pomimo braku tych danych faktura została zatwierdzona do wypłaty i należność przekazano na rachunek podmiotu świadczącego usługi²⁹.

(akta kontroli str. 225-236)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w celu weryfikacji faktur kontaktowano się telefonicznie z rodzicami dożywianych dzieci (były to dzieci z pięciu rodzin) oraz z pracownikiem szkoły, której uczniowie korzystali z posiłków. Wskazała również, że lista dzieci, którym przysługiwał posiłek była dostarczona do lokalu gastronomicznego i do szkoły, a ponadto właściciel lokalu gastronomicznego dostarczył harmonogramy potwierdzające dożywianie dzieci w poszczególnych miesiącach. Kierownik dodała, że aktualnie harmonogramy dożywianych dzieci będą co miesiąc dołączane do faktury za wydane w lokalu posiłki.

²⁷ W lipcu, sierpniu i wrześniu 2020 r. dożywianie dzieci nie było realizowane.

²⁸ Faktura VAT nr R00114/2020 z 30.10.2020 r.

²⁹ Również zobowiązania wynikające z faktur wystawionych przez punkt gastronomiczny za posiłki wydane w listopadzie i grudniu 2020 r. (o numerach odpowiednio: R00127/2020 z 27.11.2020 r. i R00141/2020 z 22.12.2020 r.) zostały w Ośrodku uregulowane pomimo nieprzedłożenia do weryfikacji danych dzieci, którym wydano posiłki w poszczególnych dniach, ani liczby posiłków przekazanych poszczególnym dzieciom.

(akta kontroli str. 358)

W ocenie NIK, brak kompletnych informacji dot. ilości posiłków przekazanych przez punkt gastronomiczny na rzecz poszczególnych dzieci może uniemożliwić rzetelną weryfikację rozliczeń pod kątem objęcia dożywianiem tylko tych dzieci, które zostały zakwalifikowane przez Ośrodek do uzyskania tej formy pomocy.

Kierownik Ośrodka podała, że w latach 2020-2021 nie był realizowany dowóz posiłków, ponieważ nie było takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 88, 89)

W wyniku kontroli ustalono jednak, że w fakturach wystawionych przez punkt gastronomiczny za posiłki wydane w listopadzie i w grudniu 2020 r.³⁰ na kwoty 2.320 zł i 2.329 zł uwzględnione były, poza kosztami posiłków, również koszty ich dowozu w kwotach odpowiednio 70 zł i 85 zł. Dowody księgowo zostały wystawione za „usługi gastronomiczne”, a informacje o tym, że kwoty w nich ujęte dotyczą też dowozów były zamieszczone w wiadomościach mailowych przekazanych wraz z fakturami. Faktury zostały w Ośrodku zatwierdzone do zapłaty a wynikające z nich kwoty (2.320 zł i 2.329 zł) zapłacono na rachunek punktu gastronomicznego.

(akta kontroli str. 229-234)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że rozliczając faktury za miesiące: listopad i grudzień 2020 r., uregulowano należność za całość usługi gastronomicznej w zakresie wystawionej faktury, czyli za usługę gastronomiczną, w której nie było wyszczególnienia dowozu posiłków. Wskazała również, że Program dawał możliwość rozliczenia formy dowozu z otrzymanej dotacji, tak więc nieujęcie kwoty dowozu w rozliczeniu nie spowodowało zmiany kwoty w ogólnym rozliczeniu rocznym.

(akta kontroli str. 187, 188)

W okresie objętym kontrolą nadzór Ośrodka nad realizacją przez jednostki oświatowe zadań pomocowych dotyczących dożywiania obejmował bieżącą analizę przekazywanych przez dyrektorów szkół faktur za zakupione artykuły spożywcze, z których przygotowywane były posiłki w postaci drugiego śniadania oraz zestawień dzieci objętych dożywianiem w szkole w danym miesiącu. W wyjaśnieniach Kierownik Ośrodka zaznaczyła, że rodzice dzieci dożywianych w szkołach nigdy nie zgłaszali problemów dotyczących korzystania z tej formy pomocy, również w wyniku weryfikacji faktur nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 88, 89)

W ocenie Kierownik Ośrodka wszystkie uregulowania prawne obowiązujące w związku z wystąpieniem na terenie kraju stanu zagrożenia epidemicznego a następnie stanu epidemii były przydatne w realizacji zadań pomocowych w obszarze dożywiania. W złożonych wyjaśnieniach Kierownik GOPS nie wskazała żadnych problemów dostrzeganych w Ośrodku w zakresie zapewnienia skutecznego wsparcia dzieci w obszarze dożywiania.

(akta kontroli str. 3)

3. Wójt Gminy Łubowo upoważnił³¹ Kierownika GOPS i jednego pracownika socjalnego do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy Łubowo.

(akta kontroli str. 24, 25)

³⁰ Faktury VAT nr R00127/2020 z 27.11.2020 r. i R00141/2020 z 22.12.2020 r.

³¹ W pismach z dnia 30.04.2004 r.

W 2019 r. w Ośrodku wydano 48 decyzji w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania i dotyczyły one łącznie 57 osób, w tym 33 dzieci i młodzieży. W 2020 r. wydano 41 takich decyzji dotyczących łącznie 69 osób, w tym 32 dzieci i młodzieży. W latach 2019-2020 w wyniku prowadzonych postępowań dotyczących pomocy w zakresie dożywiania nie zostały wydane decyzje o odmowie wsparcia, żadne postępowanie nie zostało umorzone, nie pozostawiono też wniosków nierozpoznanych.

(akta kontroli str. 118, 119)

Badaniem w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania administracyjnego objęto 15 wybranych w sposób losowy decyzji³² w sprawie przyznania świadczeń w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży, z tego 11 decyzji dotyczyło wsparcia w formie posiłków, a cztery – świadczenia pieniężnego na zakup żywności. W wyniku kontroli dokumentacji ustalono, że:

- w dziewięciu przypadkach postępowanie zostało wszczęte w wyniku zgłoszenia przez dyrektora szkoły, w czterech przypadkach – na wniosek strony, a w dwóch – na wniosek pracownika socjalnego,
- wydanie decyzji przyznającej świadczenia było każdorazowo poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego,
- osoby, którym przyznano świadczenia spełniały warunki otrzymania pomocy wskazane w ups oraz spełniały kryterium dochodowe określone w Programie³³,
- decyzje zostały wydane w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴ (dalej: kpa),
- świadczenia w formie zasiłku na zakup żywności przyznawano na okres jednego lub dwóch miesięcy, a posiłki – na okresy odpowiednio od stycznia do czerwca oraz od października lub od listopada (w zależności od daty wniosku) do grudnia,
- nie wystąpiły przypadki przyznania pomocy w zakresie dożywiania przed wydaniem decyzji w sprawie jej przyznania,
- decyzje wydawane były przez Kierownika Ośrodka działającego z upoważnienia Wójta Gminy Lubowo,
- decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 kpa, oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń – zgodnie z art. 109 ups,
- osoby uprawnione odbierały decyzje w siedzibie Ośrodka, kwitując odbiór podpisem i datą,
- nie wystąpiły przypadki odwołania się strony od decyzji w sprawie przyznania świadczenia.

We wszystkich objętych badaniem decyzjach o przyznaniu świadczeń wskazano GOPS jako organ administracji publicznej wydający decyzję, co szerzej omówiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.237-262)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w decyzjach wskazywano GOPS, ponieważ ups nie określa jednoznacznie jaki organ powinien być wskazany. Zaznaczyła również, że Ośrodek został powołany przez Radę Gminy jako oddzielna jednostka organizacyjna i posiada wszystkie wymagane upoważnienia. Kierownik nadmieniła też, że przeprowadzone kontrole (w tym ostatnia kompleksowa prowadzona przez

³² Badaniem objęto pięć decyzji wydanych w 2019 r., osiem decyzji wydanych w 2020 r. i dwie decyzje wydane w styczniu 2021 r.

³³ Ustalane w Programie kryterium dochodowe wynosiło 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ups, tj. 1.052 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 792 zł dla osoby w rodzinie.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.

pracowników Urzędu Wojewódzkiego) nie wskazały, że w wydawanych przez GOPS decyzjach błędnie określany był organ.

(akta kontroli str. 193, 194)

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁵ (dalej: usg) sprawy z zakresu pomocy społecznej należą do zadań własnych gminy, a organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach jest (na podstawie art. 5 § 2 pkt 3 i 6 kpa) wójt. Wprawdzie Wójt Gminy Łubowo działając na podstawie art. 110 ust. 7 ups upoważnił kierownika Ośrodka do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, jednak upoważnienie takie nie powodowało zmiany właściwości organu, a wydane w ramach tego upoważnienia decyzje były w dalszym ciągu decyzjami Wójta. Zatem decyzje wydawane w sprawie przyznania pomocy w postaci posiłków oraz zasiłków celowych były wydawane w imieniu Wójta Gminy Łubowo jako organu administracji publicznej wydającego decyzje i takie oznaczenie organu winno znajdować się w części nagłówkowej decyzji, zamiast GOPS.

W czterech decyzjach³⁶ wydanych w styczniu 2020 r. i dotyczących łącznie 10 dzieci organ przyznał w ramach Programu świadczenie w formie posiłku na okres od 7 stycznia do 19 czerwca 2020 r. Tymczasem stwierdzono, że posiłek w formie drugiego śniadania spożywanego w szkole był zapewniony tylko do 13 marca 2020 r., a po wprowadzeniu nauki zdalnej posiłek zastąpiono paczkami żywnościowymi, które były przekazywane raz w tygodniu rodzicom dzieci korzystających ze wsparcia. To oznaczało, że w rzeczywistości dzieci otrzymywały od 16 marca świadczenia rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, a nie posiłek przyznany im na wskazany okres w decyzjach, co wskazano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 189, 190, 252-256)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „natłok prac związanych z pracą rotacyjną, ciągle nowe rekomendacje Ministerstwa w związku z rozpowszechnianiem się stanu epidemiologicznego oraz realizacja wielu innych zadań przyczyniły się do tego, że w Ośrodku nie zmieniono w zakresie formy wsparcia decyzji wydanych w styczniu 2020 r. w sprawie dożywiania dzieci w szkole”. Z uwagi na fakt, że nie zmieniła się dzienna stawka dożywiania i szkoły kontynuowały zakupy artykułów spożywczych, które następnie wydawano w formie paczek żywnościowych, uznano w Ośrodku, że nie ma to wpływu na zakres i formę dożywiania.

(akta kontroli str. 193, 194)

W dwóch decyzjach³⁷ w sprawie przyznania dzieciom wsparcia w formie posiłków na okres odpowiednio: od 5 października do 22 grudnia 2020 r. i od 9 listopada do 22 grudnia 2020 r. organ wskazał jako realizatora świadczenia Szkołę Podstawową w Lednogórze, podczas gdy faktycznie w okresie od 19 października do 22 grudnia 2020 r. posiłki były zapewniane przez lokal gastronomiczny, który rozliczał się bezpośrednio z Ośrodkiem. Pomimo faktycznej zmiany realizatora świadczeń, decyzje w sprawie udzielenia wsparcia w formie dożywiania nie zostały w tym zakresie zmienione, co wskazano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 178, 259, 260)

³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

³⁶ Dotyczyło to decyzji z dnia 3 stycznia 2020 r. znak pisma: GOPS.4048.4.2020, GOPS.4048.6.2020, GOPS.4048.8.2020 oraz decyzji z dnia 7 stycznia 2020 r. znak pisma: GOPS.4048.2.2020.

³⁷ Decyzja z dnia 5 października 2020 r. znak pisma: GOPS.4048.23.2020 i decyzja z dnia 9 listopada 2020 r. znak pisma: GOPS.4048.40.2020.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w wydanych w IV kwartale decyzjach o przyznaniu pomocy w dożywianiu dzieci nie ujęto informacji, że świadczenia będą realizowane przez lokal gastronomiczny, ponieważ informacje medialne dotyczące okresu nauki zdalnej dzieci w szkołach zmieniały się i trudno było określić kiedy i gdzie będą wydawane posiłki. Dodała również, że w styczniu 2021 r. mając wiedzę o trybie nauki dzieci w szkołach uwzględniono już realizatora wydawanych posiłków, czyli lokal gastronomiczny.

(akta kontroli str. 193, 194)

W ocenie NIK, niepodjęcie w Ośrodku działań w celu zmiany treści decyzji w sprawie przyznania pomocy w sytuacji, gdy realizacja świadczeń w sposób określony w decyzjach była ze względów obiektywnych niemożliwa spowodowało, że świadczenia w zakresie pomocy w dożywianiu realizowane były w innej formie lub przez inny podmiot niż zostało to określone w decyzjach, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ups, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, co wskazano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

4. W 2020 r. wydatki Ośrodka na realizację zadań w zakresie dożywiania wyniosły 24.989 zł, w tym kwota 14.988,40 zł pochodziła z dotacji z budżetu państwa, a kwotę 10.000,60 zł stanowiły środki własne Gminy Łubowo.³⁸ Zarówno wysokość otrzymanej dotacji, jak i udział środków własnych Gminy pozostały na tym samym poziomie co w roku 2019, kiedy całkowity koszt realizacji zadań wyniósł 24.986,80 zł. Na 2021 r. zaplanowano na zadania w zakresie dożywiania w ramach Programu środki w wysokości 30 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą w Ośrodku udzielano potrzebującym wsparcia w zakresie dożywiania w dwóch formach: posiłku i świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności.³⁹ W 2020 r. łączny koszt zapewnienia posiłków wyniósł 13,1 tys. zł (beneficjentami były wyłącznie dzieci i młodzież), tj. o 0,4 tys. zł mniej niż w 2019 r., natomiast łączna kwota zasiłków celowych na zakup żywności przyznanych rodzinom wyniosła 11,9 tys. zł, tj. o 0,4 tys. zł więcej niż w 2019 r. Ponoszony w Ośrodku średni koszt jednostkowy posiłku nie zmienił się w okresie od IV kwartału 2019 r. do końca II kwartału 2020 r. i wynosił 2,80 zł. Kwota ta była równa ustalonej przez Ośrodek wartości posiłku w formie drugiego śniadania zapewnianego przez szkoły. W IV kwartale 2020 r. średni koszt jednostkowy posiłku uległ zmianie (5,86 zł) i wynikało to z objęcia części dożywianych dzieci wsparciem w formie gorącego posiłku jednodaniowego (zamiennie zupy lub drugiego dania), którego koszt wynosił 7 lub 8 zł, oraz ze zwiększenia przez Ośrodek wartości drugiego śniadania do 3,00 zł.

(akta kontroli str. 114, 115)

W okresie objętym kontrolą GOPS nie był kontrolowany przez instytucje zewnętrzne w zakresie realizacji zadań pomocowych obejmujących dożywianie.

(akta kontroli str. 263, 264)

³⁸ Zgodnie z wymogami Programu środki własne Gminy stanowiły nie mniej niż 40% kosztów realizacji zadania.

³⁹ Dwie formy udzielania pomocy w zakresie dożywiania wynikały z objętych badaniem decyzji, zestawień sporządzonych przez kierownika GOPS oraz sprawozdań, natomiast ustalenia kontroli dotyczące udzielania pomocy w formie świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych opisano w punkcie 5 wystąpienia.

5. W okresie objętym kontrolą obowiązki sprawozdawcze dotyczące zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży realizował Kierownik Ośrodka przekazując za pośrednictwem aplikacji CAS (Centralna Aplikacja Statystyczna)⁴⁰ bezpośrednio do Wojewody:

- roczne sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”,
- MRPiPS-03 półroczne sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach (dalej: sprawozdanie MRPiPS-03),
- roczne sprawozdanie MRPiPS-03,
- rozliczenie dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa na realizację wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” dział 852, rozdział 85230 § 2030.

(akta kontroli str. 265-316)

Kierownik Ośrodka przesłała też do Wojewody wnioski o przystąpienie do Programu w 2020 r. (wniosek z 20 grudnia 2019 r.) i w 2021 r. (wniosek z 7 stycznia 2021 r.), zawierające m.in. przewidywany koszt realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania, wnioskowaną kwotę dotacji, udział środków własnych gminy, dane o liczbie osób wymagających zapewnienia posiłku, średni koszt posiłku. Na 2020 r. wnioskowano o dotację w wysokości 14.989 zł⁴¹, a na 2021 r. o ponad 3.000 zł więcej, tj. 18.000 zł⁴².

(akta kontroli str. 118, 119)

Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynikało, że w ramach sprawozdawczości z wykonywania zadań w zakresie dożywiania z Ośrodka przekazywano do Urzędu na koniec roku budżetowego informację o wysokości zwrotu niewykorzystanej dotacji, a wysokość planowanych i zrealizowanych wydatków w ujęciu finansowym (wg podziałki klasyfikacji budżetowej) była wykazywana w comiesięcznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S.

(akta kontroli str. 118, 119)

W wyniku analizy danych wykazanych w sprawozdaniu z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r., sporządzonym w Ośrodku w dniu 4 stycznia 2021 r.⁴³ ustalono, że:

a) w dziale I. Informacje ogółem:

- koszty realizacji programu ogółem i z wyszczególnieniem środków własnych i środków z dotacji były zgodne z zapisami w ewidencji księgowej jednostki,
- koszty dowozu w kwocie 0,00 zł były niezgodne z dowodami stanowiącymi podstawę zapłaty za realizację przez lokal gastronomiczny zadań w zakresie dożywiania dzieci w listopadzie i w grudniu 2020 r., wg których Ośrodek sfinansował koszty dowozu w kwocie 155 zł,

b) w dziale II. Pomoc w formie zasiłku celowego i świadczeń rzeczowych:

- w zakresie zasiłku celowego: liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenie, liczba rodzin, liczba świadczeń, kwota świadczeń i koszt jednego świadczenia były zgodne z prowadzoną ewidencją przyznanych świadczeń,
- w zakresie świadczeń rzeczowych: nie wykazano danych, co było zgodne z postanowieniami wydanych decyzji, ale niezgodne z faktycznie realizowaną formą

⁴⁰ CAS to aplikacja, w której zbierane i przetwarzane są dane z zakresu pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, opieki nad dzieckiem do lat 3, funduszu alimentacyjnego, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

⁴¹ Przewidywany ogólny koszt realizacji zadań wynosił 24.989 zł, w tym 10.000 zł miało pochodzić ze środków własnych gminy.

⁴² Przewidywany ogólny koszt realizacji zadań wynosił 30 tys. zł, w tym 12 tys. zł miało pochodzić ze środków własnych gminy.

⁴³ Termin przekazania do Wojewody upływał 20 stycznia.

wsparcia dzieci i młodzieży w okresie nauki zdalnej (opisano w punkcie 3 wystąpienia),

c) w dziale III. Pomoc w formie posiłku:

- liczba osób korzystających z posiłku w formie pełnego obiadu (17) i liczba osób korzystających z jednego dania gorącego (0) były niezgodne z jadłospisem sporządzonym przez lokal gastronomiczny, z którego wynikało, że zapewniano w ramach realizacji Programu jedno danie gorące, tj. zupeł lub drugie danie i tego dotyczyło również różnicowanie cen posiłków (7 lub 8 zł),

- liczba posiłków (3.471) jest wyższa o 72 od liczby posiłków wynikającej z dowodów źródłowych, w tym liczba pełnych obiadów (wykazana zamiast liczby posiłków w formie jednego dania gorącego) jest wyższa o 162, a liczba posiłków w formie mleka, bułki/kanapki jest niższa o 90 od danych wynikających z dowodów źródłowych,

- koszt posiłków (13.092 zł) jest niezgodny z dowodami źródłowymi w związku z uwzględnieniem w tej kwocie kosztów dowozu, jak również niezgodny ze stanem faktycznym wynikającym z realizacji części świadczeń w formie pomocy rzeczowej (paczki żywnościowe dla dzieci w okresie nauki zdalnej),

- koszt jednego posiłku (3,77 zł) jest niezgodny ze stanem faktycznym i z dowodami źródłowymi w konsekwencji nieprawidłowości wskazanych powyżej,

co wskazano również w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 118-120, 189, 190, 225-234, 317-335)

Odnosząc się do wykazania w sprawozdaniu danych niezgodnych z ewidencją źródłową Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że koszty dowozu posiłków nie zostały wykazane, ponieważ punkt gastronomiczny nie wyodrębnił pozycji dowozu w fakturach tylko ujął usługę kompleksowo i tak została rozliczona. Wskazała również, że przyczyną niezgodności w zakresie danych o liczbie posiłków było omyłkowe rozliczenie w programie, polegające na wykazaniu jako obiady 90 posiłków wydanych w formie drugiego śniadania i przyjęciu uśrednionej dla każdego dziecka ilości wydanych posiłków w danym miesiącu.

(akta kontroli str. 187, 188, 336)

W latach 2020-2021 nie wystąpiły przypadki dokonywania przez Ośrodek korekty danych w sprawozdaniu z realizacji Programu, ani w sprawozdaniu MRPiPS-03. Przestrzegano terminów przekazania sprawozdań do Wojewody Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 118, 119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W decyzjach w sprawie przyznania pomocy w zakresie dożywiania nie wskazano Wójta Gminy Łubowo jako organu administracji publicznej wydającego decyzje. W części nagłówkowej decyzji znajdowało się oznaczenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łubowie, będącego jednostką organizacyjną gminy wykonującą zadania z zakresu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 107 § 1 kpa decyzja administracyjna powinna zawierać oznaczenie organu administracji publicznej, który ją wydał, a w myśl art. 5 § 2 pkt 3 i 6 kpa i art. 7 ust. 1 pkt 6 usg organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej jest wójt.

(akta kontroli str. 193, 194, 240-262)

2. Nie podjęto w Ośrodku działań w celu zmiany treści decyzji w sprawie przyznania pomocy w sytuacji, gdy realizacja świadczeń w sposób określony w decyzjach była ze względów obiektywnych niemożliwa. To spowodowało, że świadczenia w zakresie pomocy w dożywianiu realizowane były w innej formie lub przez inny podmiot niż zostało to określone w decyzjach, co było niezgodne z art. 106

ust. 1 ups, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 178, 189, 190, 193, 194, 252-256, 259, 260)

3. Sprawozdanie z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r. zostało sporządzone nierzetelnie, czego dowodem było wykazanie w nim danych niezgodnych z dowodami źródłowymi w zakresie m.in. liczby i formy wydanych posiłków, średnich kosztów jednostkowych posiłku i ogólnych kosztów wydanych posiłków, kosztów dowozu.

(akta kontroli str. 265-270)

4. Kierownik GOPS nie złożyła Radzie Gminy Łubowo w 2020 r. rocznego sprawozdania z działalności Ośrodka za 2019 r., do czego była zobowiązana na podstawie art. 110 ust. 9 ups.

(akta kontroli str.88-90, 94-96)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wskazywanie w decyzjach administracyjnych w sprawie przyznania pomocy w zakresie dożywiania w sposób prawidłowy organu wydającego decyzję, tj. Wójta Gminy Łubowo.
2. Dokonanie weryfikacji postanowień obowiązujących aktualnie decyzji w sprawie przyznania dzieciom i młodzieży pomocy w dożywianiu, z uwzględnieniem możliwości udzielania wsparcia w sposób określony w decyzjach, a w przypadku stwierdzenia rozbieżności, przeprowadzenie postępowania administracyjnego w celu zmiany decyzji.
3. Sporządzenie i przekazanie do Wojewody Wielkopolskiego korekty sprawozdania z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu” za 2020 r.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę wprowadzenia w Ośrodku rozwiązań zapewniających rzetelną realizację obowiązków sprawozdawczych wynikających z ups oraz wzmocnienia w tym zakresie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)⁴⁴

⁴⁴ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Poznań, 26 lutego 2021 r.

Kontroler
Aneta Kalinowska
inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

