



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 411.002.07.2020

Pan Zbyszko Stanisław Górný
pełniący funkcję Wójta
Gminy Dopiewo
ul. Leśna 1c
62-070 Dopiewo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Dopiewo ; ul. Leśna 1c, 62-070 Dopiewo (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbyszko Stanisław Górny, pełniący funkcję Wójta Gminy Dopiewo (dalej: pełniący funkcję Wójta), od 20 stycznia 2020 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Adrian Napierała, Wójt Gminy Dopiewo (dalej: Wójt), od 25 października 2018 r. do 9 grudnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Skuteczność podejmowanych przez gminę działań mających na celu ograniczenie niedożywienia dzieci i młodzieży w czasie trwania pandemii COVID-19.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021 (do 5 lutego) ² .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/173/2020 z 22 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 2) 2. Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/166/2020 z 18 grudnia 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ W dniu 21 grudnia 2021 r. Komisarz Wyborczy w Poznaniu wydał postanowienie nr 584/2020 w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wójta, w którym stwierdził wygaśnięcie z dniem 9 grudnia 2020 r. mandatu Wójta Gminy Dopiewo Adriana Napierały. Od tego dnia do 20 stycznia 2021 r. Urząd nie posiadał kierownika. Wyjaśnień do kontroli D/20/505 udzielała Sekretarz Gminy Pani Małgorzata Wzgarda.

² Dalej: kontrolowany okres albo badany okres.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd zapewnił w latach 2019-2020 finansowanie i realizację zadań pomocowych w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży. Gmina korzystała ze wsparcia finansowego, umożliwiającego udzielanie pomocy w formie posiłku albo zasiłku celowego na zakup żywności, w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023⁵. W kontrolowanym okresie mieszkające na terenie Gminy Dopiewo dzieci i młodzież otrzymywały pomoc w zakresie dożywiania w związku z przyjęciem uchwałą Rady Gminy Dopiewo wieloletniego programu osłonowego Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 – 2023⁶.

Wobec wskazania w przywołanej uchwale Rady Gminy, że koordynatorem realizacji programu osłonowego jest dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie (dalej: Ośrodek albo OPS) Urząd dysponował głównie danymi o zakresie i formach udzielanego wsparcia w obszarze dożywiania w szczególności wynikającej z formularza rocznej informacji o realizacji Programu, sprawozdaniami OPS do Rady Gminy oraz dokumentacją dotyczącą finansowania Programu. Zgodnie z uchwałą w sprawie gminnego programu osłonowego, Wójt był odpowiedzialny za jego realizację. Szczegółowe ustalenia dotyczące realizacji zadań stanowiących przedmiot niniejszej kontroli, w tym nieprawidłowości niemające jednak zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności, zostały przedstawione w odrębnym wystąpieniu skierowanym do dyrektora OPS.

Wobec wynikającego z ustaleń kontroli przeprowadzonej w OPS znacznego spadku liczby osób korzystających z dożywiania w okresach wakacji i ferii zimowych oraz po zamknięciu szkół jesienią 2020 r., NIK sygnalizuje potrzebę rozważenia, czy stosowany przez tę jednostkę sposób informowania mieszkańców gminy o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania w dni wolne od nauki w szkole i nauki zdalnej gwarantuje uzyskanie przez wszystkich potencjalnie zainteresowanych, informacji o możliwości ubiegania się o tego rodzaju wsparcie w celu zachowania ciągłości realizacji zadania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

Zadania pomocy społecznej, w tym dożywianie dzieci, będące zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym⁷, wykonywała jej jednostka organizacyjna Ośrodek Pomocy Społecznej w Dopiewie, na podstawie Statutu nadanego przez Radę Gminy w Dopiewie (dalej: Rada Gminy)⁸. Podstawowym celem Ośrodka,

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

⁵ Wieloletni rządowy Program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, ustanowiony uchwałą nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, (dalej: Program). (M.P. 2018.1007 ze zm.)

⁶ Dalej: Program osłonowy. Wprowadzony na mocy uchwały Nr IV/42/19 Rady Gminy Dopiewo z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 – 2023 (dalej: uchwała w sprawie programu osłonowego); z mocą obowiązywania od 1 stycznia.

⁷ Art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (dalej: ups). Dz.U. 2020 poz. 1876

⁸ Uchwała Nr XIX/270/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 maja 2016 r., w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dopiewie i uchwała Nr XVII/213/20 Rady Gminy Dopiewo z dnia 27 stycznia 2020 r., w sprawie zmiany uchwały XIX/270/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 maja 2016 r., w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dopiewie.

podlegającego Wójtowi, była realizacja zadań pomocy społecznej jako systemu działań profilaktycznych, rozwojowych, opiekuńczych i wychowawczych zmierzających do wspierania osób i rodzin w wysiłkach ukierunkowanych do zaspakajania niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin przeżywających trwale lub przejściowe trudności życiowe oraz umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Szczegółowe dane dotyczące zakresu i form udzielanej pomocy w obszarze dożywiania dzieci i młodzieży zostały zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora Ośrodka.

(akta kontroli str. 58-61, 103-107)

Wójt udzielił dyrektorowi OPS upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej⁹.

(akta kontroli str. 108-113)

Zadania związane z udzielaniem pomocy w zakresie dożywiania, a także sposób ich organizowania i wykonywania, nie zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że zadania pomocy społecznej rozumianej jako wspieranie osób i rodzin w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie są w stanie sobie poradzić, wykonywał OPS, na podstawie Statutu¹⁰ i regulaminu organizacyjnego¹¹.

(akta kontroli str. 16-100, str. 104-105)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w związku z epidemią COVID-19 w Gminie wprowadzono rozwiązania mające na celu zapewnienie ciągłości realizacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania. Polegały one na uruchomieniu od 1 kwietnia 2020 r. wypłaty zasiłków celowych z przeznaczeniem na zakup żywności dla rodzin, których dzieci objęte były dożywianiem w szkołach. Działania o takim charakterze rekomendowała Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹². Na spotkaniu zastępcy Wójta, kierownika referatu oświaty, kultury, sportu i zdrowia (dalej: Referat), dyrektora OPS, z udziałem dyrektorów szkół i przedszkoli w marcu 2020 r., przedstawiono informację, o sposobie działania Ośrodka w zakresie dożywiania, w tym o potrzebie usprawnienia i intensyfikacji informacji przekazywanych OPS w tym zakresie. Sekretarz dodała, że w tym celu uruchomiono telefon dyżurny w OPS czynny od 7.30-19.00.

(akta kontroli str.105-106)

Wójt 6 kwietnia 2020 r. wydał zarządzenie¹³, w którym wprowadził wykaz szczególnych form udzielania pomocy dla społeczności lokalnej Gminy Dopiewo w

⁹ Zarządzenie nr 20/2020 Wójta Gminy Dopiewo z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie w sprawie upoważnienia dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie do podejmowania decyzji i prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach indywidualnych oraz wykonywania innych czynności w imieniu Wójta Gminy Dopiewo. Zarządzenie nr 105/09 Wójta Gminy Dopiewo z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie: udzielenia upoważnienia Dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

¹⁰ Uchwała Nr XIX/270/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 maja 2016 r., w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dopiewie i uchwała Nr XVII/213/20 Rady Gminy Dopiewo z dnia 27 stycznia 2020 r., w sprawie zmiany ww. uchwały.

¹¹ Zarządzenie Nr 5/20 Dyrektora OPS z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie. Zarządzenie Nr 36/20 Dyrektora OPS z dnia 20 października 2020r, w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie.

¹² Pismo Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPIPS) z dnia 20 marca 2020 r. do wojewodów; znak: DPS-V.070.109.2020.KK

¹³ Zarządzenie Nr 29/2020 Wójta Gminy Dopiewo z 6 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności Gminy Dopiewo w związku z wystąpieniem lub możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej z powodu rozprzestrzeniania się wirusa SARS CoV-2 na obszarze Gminy Dopiewo.

związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej lub możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowej z powodu zagrożenia wirusem SARS CoV-2 na obszarze Gminy. W tym wykazie znalazł się m.in. zapis o zapewnieniu pomocy w formie posiłku lub produktów żywnościowych wraz z dowozem, dla osób wymagających takiego wsparcia tj. osób objętych kwarantanną lub nadzorem epidemiologicznym, osób w podeszłym wieku, osób niepełnosprawnych, osób samotnych, pozbawionych możliwości zorganizowania samodzielnie pomocy.

(akta kontroli str. 127-128)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie zgłaszano skarg i wniosków dotyczących działania Urzędu lub OPS w zakresie pomocy w dożywianiu.

(akta kontroli str. 425-426)

W badanym okresie funkcjonowała Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2025 w Dopiewie¹⁴. W tym dokumencie, w analizie dotyczącej zagrożenia współczesnej rodziny stwierdzono, że bezrobocie, lub trwałe ubóstwo mogą przyczynić się do wystąpienia szeregu niekorzystnych czynników, w tym, m.in. do problemu niedożywiania dzieci. W I. celu strategicznym „Efektywny system opieki nad rodziną” i przypisanym mu I. celu szczegółowym „Efektywny system opieki nad rodziną i dzieckiem” w jednym z przyjętych kierunków działań w tym zakresie wskazano realizację programów dożywiania oraz wsparcie materialne dla rodzin o niskim kryterium dochodowym. Podkreślono przy tym, że środki finansowe na realizację poszczególnych działań będą uwzględniane w rocznych planach finansowych lub w wieloletniej prognozie finansowej.

(akta kontroli str. 136-196)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że Urząd wspólnie z OPS planuje rozpoczęcie w 2021 r. prac nad nową Strategią na lata 2021-2025, której podstawą będzie strategiczne podejście do zagadnień ze sfery polityki społecznej, opartej na opracowywaniu, wdrażaniu i kontroli realizacji planów strategicznych.

(akta kontroli str. 192-193)

Problematyka dożywiania i zapewnienia posiłku osobom potrzebującym, była przedmiotem zainteresowania Rady Gminy. Na sesji 28 stycznia 2019 r. Rada podjęła trzy uchwały: w sprawie Programu osłonowego, w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom objętym wieloletnim programem osłonowym Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 – 2023¹⁵, oraz w sprawie odstąpienia od żądania zwrotu wydatków z tytułu przyznanego świadczenia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych od osób i rodzin objętych wieloletnim programem osłonowym Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 – 2023, których dochód nie przekracza 150% kryterium dochodowego, o którym mowa w ups¹⁶.

¹⁴ Przyjęta uchwałą Nr XXIII/312/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 24 października 2016 r.

¹⁵ Uchwała Nr IV/43/19 Rady Gminy Dopiewo z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom objętym wieloletnim programem osłonowym Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 – 2023.

¹⁶ Uchwała Nr IV/44/19 Rady Gminy Dopiewo z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie odstąpienia od żądania zwrotu wydatków z tytułu przyznanego świadczenia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych od osób i rodzin objętych wieloletnim programem osłonowym Gminy Dopiewo w zakresie dożywiania na lata 2019 –

(akta kontroli str. 340-349)

Celem Programu osłonowego było m.in. ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży szkolnej. Głównym miernikiem efektywności Programu była liczba osób objętych pomocą, w tym dzieci i młodzieży. Zgodnie z założeniami, w ramach tego programu udziela się wsparcia dzieciom do czasu podjęcia nauki szkolnej oraz uczniom od momentu rozpoczęcia nauki szkolnej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń lub dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku, dyrektor szkoły lub przedszkola informuje OPS o potrzebie udzielenia pomocy w formie posiłku, a przyznanie pomocy odbywa się bez wydania decyzji administracyjnej oraz bez przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, przy czym liczba dzieci lub uczniów, którym pomoc mogłaby być przyznana w ten sposób nie mogła przekroczyć 20% liczby uczniów i dzieci otrzymujących posiłek na terenie Gminy w poprzednim miesiącu kalendarzowym. Program był finansowany ze środków własnych Gminy oraz dotacji z budżetu państwa, otrzymanej w ramach Programu. Odpowiedzialny za realizację Programu osłonowego był Wójt Gminy Dopiewo, a koordynatorem Programu osłonowego był dyrektor OPS. Odpowiedzialnymi za realizację programu były jednostki organizacyjne Gminy: Urząd, OPS, szkoły i przedszkola. W ramach monitoringu programu gminnego założono przekazywanie przez Wójta rocznej informacji o realizacji Wojewodzie Wielkopolskiemu (dalej: Wojewoda).

(akta kontroli str. 340-345)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że istotnymi efektami realizacji Programu, było osiągnięcie przez pracowników OPS, gotowości do szybkiego rozpoznawania zgłaszanych przez szkoły spraw będących przedmiotem Programu, regularna współpraca jednostek realizujących Program z OPS, prawidłowe rozpoznawanie potrzeb rodzin przez pracowników socjalnych, oparte o rekomendacje MRPiPS oraz stałe monitorowanie przez OPS zapotrzebowania na posiłki, w tym w szczególności, wśród rodzin, których dzieci, korzystały z posiłków w szkołach. Sekretarz Gminy dodała, że w trakcie realizacji Programu, w 2020 r. zidentyfikowano ośmiu nowych dzieci wymagających wsparcia w zakresie dożywiania.

(akta kontroli str. 203)

Mieszkańcy Gminy Dopiewo korzystali z pomocy oferowanej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa przez współpracujący z OPS Caritas-Konarzewo - realizatora tego programu na terenie gminy. Ponadto 23 marca 2020 r. OPS złożył wniosek weryfikujący spełnianie kryterium uczestnictwa w Programie Operacyjnym Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Podprogram 2019 (dalej: Program Pomoc Żywnościowa), realizowanym przez Związek Stowarzyszeń Wielkopolski Bank Żywności.

(akta kontroli str. 129-135, 643, 665-666)

Obowiązek realizacji zadań wynikających z tych programów zapisano w regulaminach organizacyjnych OPS¹⁷. W ww. regulaminach wskazano obowiązek koordynowania dożywiania w formie gorącego posiłku oraz wydawanie skierowań w ramach realizacji Programu Pomoc Żywnościowa. Informacje o ww. programach Gmina uzyskała od podmiotów inicjujących działania w tym zakresie.

(akta kontroli str. 91-92, 205)

2023, których dochód nie przekracza 150% kryterium dochodowego, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

¹⁷ Zarządzenie Nr 5/20 Dyrektora OPS z 27 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie. Zarządzenie Nr 36/20 Dyrektora OPS z dnia 20 października 2020r, w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dopiewie.

Największym utrudnieniem w zakresie zapewnienia skutecznego wsparcia dzieci w obszarze dożywiania, które powstało w pierwszych tygodniach wystąpienia na terenie kraju stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, w ocenie Sekretarz, był brak możliwości przeprowadzenia wywiadów środowiskowych. Wyjaśniła, że problem ten został rozwiązany po wprowadzeniu regulacji prawnych umożliwiających przeprowadzanie wywiadów środowiskowych zdalnie (na odległość)¹⁸.

(akta kontroli str. 208)

Zadania w zakresie dożywiania w formie posiłku dzieci i młodzieży Gmina wykonywała w swoich jednostkach organizacyjnych: trzech przedszkolach publicznych, sześciu szkołach podstawowych oraz dwóch zespołach szkolno – przedszkolnych. Ponadto na terenie Gminy dożywianie odbywało się w: jednym przedszkolu niepublicznym i jednej niepublicznej szkole podstawowej oraz w czterech przedszkolach publicznych prowadzonych przez organ inny niż Gmina.

(akta kontroli str. 103-107)

Urząd dysponował danymi o zakresie i formach udzielanego wsparcia w obszarze dożywiania w szczególności wynikającej z formularza rocznej informacji o realizacji Programu, przekazywanej Wojewodzie. Ponadto w Urzędzie gromadzono dokumentację dotyczącą Programu, w tym w szczególności: umowy z wojewodą o przekazanie dotacji celowej na realizację Programu, plany tych dotacji, sprawozdania do wojewody z wykonania planów, sprawozdania z działalności OPS, okresowe oceny wydatków sporządzane przez OPS w układzie półrocznym.

(akta kontroli str. 211-248, 293-324, 335, 350-477, 527-573, 583-622)

Jednostki oświatowe Gminy przekazywały do właściwego Referatu wykaz dzieci objętych posiłkami ze wskazaniem liczby dni żywienia i stawki jednostkowej. Na podstawie tych danych Referat wystawiał dla OPS noty księgowo dokumentujące wydawanie posiłków.

(akta kontroli str. 329)

Sekretarz wyjaśniła, że Urząd jest w stanie pozyskać szczegółowe informacje o realizacji Programu, z podległych jednostek organizacyjnych, każdorazowo, gdy wystąpi taka potrzeba, np. do oceny prawidłowości danych wykazywanych w zapotrzebowaniach na środki finansowe.

(akta kontroli str. 197-199, 335)

Potrzeby finansowe na realizację zadań w zakresie dożywiania w latach 2020-2021 określano na podstawie materiałów planistycznych do projektu uchwały budżetowej na ww. lata, sporządzonych przez OPS, w oparciu o: rozpoznanie potrzeb rodzin w zakresie dożywiania, analizy struktury rodziny w zakresie wieku dzieci, analizy dotyczącej uczęszczania dzieci do placówek szkolnych i przedszkolnych w kolejnym

¹⁸ Przepisy z ustawy z dnia 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2020 poz. 568, w art. 150o przewidują, że z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, przyznanie świadczeń, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobie lub rodzinie, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, nie wymaga przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, a ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej może nastąpić na podstawie: rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym, oraz dokumentów lub oświadczenia, o których mowa w art. 107 ust. 5b ustawy o pomocy społecznej, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc lub informacji udostępnionych przez podmioty, o których mowa w art. 105 ustawy o pomocy społecznej. Należy przy tym zauważyć, że poddanie kwarantannie osoby wnioskującej o pomoc jest tylko jedną z przesłanek rezygnacji z rodzinnego wywiadu środowiskowego. Ustawodawca użył zwrotu „w szczególności”. Zatem organ pomocy społecznej analizując lokalną sytuację epidemiczną może to wyłączenie zastosować szerzej, niż tylko ograniczać się przypadku wprost wskazanego w ustawie.

roku szkolnym, analizy w zakresie dotychczasowych form pomocy, planów rodziny w zakresie np. zmiany miejsca zamieszkania czy zmiany placówki szkolno-przedszkolnej. Wydatki należało uzasadnić uwzględniając: zmiany wielkości poszczególnych elementów kalkulacyjnych, czynniki, które spowodowały ewentualną zmianę trendu wzrostu lub spadek, wydatki jednorazowe lub niewystępujące w roku poprzednim oraz kwoty planowanych wydatków dla nowych zadań przewidzianych do realizacji w danym roku.

(akta kontroli str. 331-332)

OPS 23 grudnia 2019 r. i 13 stycznia 2021 r. złożył w systemie Centralnej Aplikacji Statystycznej¹⁹ wnioski do Wojewody o przystąpienie w 2020 i 2021 roku do Programu, wskazując przewidywany koszt realizacji:

- 175 000,00 zł w 2020 r. (kwota z dotacji 105 000,00 zł, środki własne 70 000,00 zł.), obejmujący zapewnienie posiłku dla 270 osób, w tym w module I, 110 posiłków dla dzieci i młodzieży, oraz w module II, 160 posiłków dla osób dorosłych, w tym 35 dla osób niepełnosprawnych, przy średnim koszcie posiłku ustalonym na 8,00 zł,
- 175 000,00 zł w 2021 r. (kwota z dotacji 105 000,00 zł, środki własne 70 000,00 zł. obejmujący zapewnienie posiłku dla 290 osób, w tym w module I, 100 posiłków dla dzieci i młodzieży, oraz w module II, 190 posiłków dla osób dorosłych, w tym 40 dla osób niepełnosprawnych, przy średnim koszcie posiłku ustalonym na 9,80 zł.

W marcu 2019 i 2020 r. między Wójtem a Wojewodą zawarto umowy²⁰ na przekazanie dotacji celowej na dofinansowanie zadania własnego w zakresie modułu 1²¹ i modułu 2²² Programu rządowego. Przedmiotem umów było przyznanie przez Wojewodę Gminie dotacji celowej z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania własnego gminy w zakresie dożywiania. Wysokość przyznanej dotacji wynosiła 100 000²³ w 2019 r. i 71 857,90 zł²⁴ w 2020 r. Dotacja w ramach modułów 1 i 2 Programu rządowego przeznaczona była, według umowy z Wojewodą, na udzielenie wsparcia osobom spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: w formie świadczeń niepieniężnych w postaci posiłku oraz w formie świadczeń pieniężnych

¹⁹ Dalej: CAS). System obsługuje m.in. sprawozdawczość podobszaru Pomoc Społeczna (PS) oraz Wspieranie Rodziny i System Pieczy Zastępczej (WRiSPZ), świadczeń rodzinnych (SR), funduszu alimentacyjnego (FA), opieki nad dzieckiem do lat 3 (OP-3). Gromadzi wybrane dane z Systemów dziedzinowych wspierających realizację zadań własnych i zleconych jednostek administracji rządowej i samorządowej. W centralnej bazie danych gromadzone są informacje pochodzące ze: Sprawozdań resortowych, m.in.: sprawozdań MPiPS-03, MPiPS-05, CIS, DOŻYWIANIE, KIS, PRZEMOC, SKŁ-ZDR, SKŁ-EMRENT, Ocena Zasobów Pomocy społecznej, Monitoring Efektywności; sprawozdań rzeczowo-finansowych dot. świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego i opieki nad dzieckiem do lat 3, sprawozdań jednorazowych (przygotowywanych przez MPiPS i Urzędy Wojewódzkie) oraz przesyłu danych jednostkowych tzw. zbiorów centralnych (ZBC) dot. pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego.

²⁰ Na 2019 r. - umowa nr 32/PSD/2019 z 20 marca 2019 r., aneksowana 20 marca 2019 r. i 3 października 2019 r., a na 2020 r. - umowa nr 32/PSD/2020 z 23 marca 2020 r., aneksowana 10 lipca 2020 r. i 2 października 2020 r.

²¹ Moduł dla dzieci i młodzieży – pomoc w formie posiłku, świadczenia pieniężnego, na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

²² Moduł dla osób dorosłych – wsparcie w postaci posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom spełniającym warunki określone w Programie.

²³ Wartość ustalona aneksem z 3 października 2019 r. W umowie z 20 marca 2019 r. wartość ta wynosiła 50 720 zł. Udział własny Gminy określony zarówno w umowie z 20 marca 2019 r. jak i w aneksie końcowym określono na nie mniej niż 40% kosztów zadania w ramach modułu 1 i 2.

²⁴ Wartość ustalona aneksem z 2 października 2020 r. W umowie z 23 marca 2020 r. wartość ta wynosiła 55 225,90 zł. Udział własny Gminy określony zarówno w umowie z 23 marca 2020 r. jak i w aneksie końcowym określono na nie mniej niż 40% kosztów zadania w ramach modułu 1 i 2.

w postaci zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności oraz świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych.

(akta kontroli str. 218-240, 644-658)

W 2019 r. na realizację Programu Gmina wydatkowała 194 223,50 zł (w stosunku do planowanych 195 000,00 zł.); 103 257,23 zł wydatkowano na dożywianie dzieci i młodzieży, a 90 966,27 zł na dożywianie dorosłych. Udział środków własnych wynosił 94 223,50 zł (w tym: koszty posiłków dla dzieci i młodzieży 94 223,50 zł). Ze środków z dotacji wydatkowano 100 000,00 zł (w tym, koszty posiłków dla dzieci i młodzieży 9 033,73 zł i zasiłki dla dorosłych, 90 966,27 zł).

(akta kontroli str. 250-254, 336-337, 380-381)

W 2020 r. na realizację Programu Gmina wydatkowała 124 132,15 zł (w stosunku do planowanych 141 857,90 zł.); 79 674,25 zł wydatkowano na dożywianie dzieci i młodzieży, a 44 457,90 zł na dożywianie dorosłych. Udział środków własnych wynosił 52 274,25 zł (w tym: koszty posiłków dla dzieci i młodzieży 39 774,25 zł i zasiłki dla dorosłych 12 500,00 zł). Ze środków z dotacji wydatkowano 71 857,90 zł²⁵ (w tym, koszty zasiłków dla dzieci i młodzieży 39 900,00 zł i zasiłki dla dorosłych, 31 957,90 zł).

(akta kontroli str. 250-254, 336-337, 544)

Gmina realizując pomoc w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży, także przy pomocy środków pochodzących z dotacji, w 2020 r. nie wniosła do Wojewody o zwiększenie tej dotacji. Tym niemniej, w 2020 r. Wojewoda na podstawie pierwszego wniosku o przystąpienie do programu z dnia 23 grudnia 2019 r. zwiększył kwotę dotacji o 16 632 zł²⁶. W 2020 r. Wojewoda przekazał Gminie łącznie 71 857,90 zł kwoty z dotacji na realizację Programu, w ośmiu transzach²⁷.

(akta kontroli str. 583-584)

Działaniami pomocowymi z Programu objęto w 2019 r. 126 dzieci i uczniów, a w 2020 r. 80 dzieci i uczniów.

(akta kontroli str. 250-251, 441-459)

Pełniący funkcję Wójta Gminy Dopiewo wyjaśnił, że powodem spadku liczby dzieci i młodzieży objętych Programem w 2020 r., w stosunku do liczby dzieci i młodzieży objętych tym Programem w 2019 r. (o 46 uczniów) były: brak wniosku rodziców dzieci o pomoc (17 przypadków), poprawa sytuacji finansowej rodziny (18 przypadków), przekroczone kryterium dochodowego (cztery przypadki), wiek dziecka (cztery przypadki), niechęć dziecka do spożywania posiłku w szkole (dwa przypadki) i zmiana miejsca zamieszkania dziecka poza teren Gminy (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 251-254)

²⁵ Umową z dnia 23.03.2020 r. Nr 32/PSD/2020 o przekazanie dotacji na dofinansowanie zadania własnego w zakresie modułu 1 i 2 wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 wraz z Aneksami nr 1 z dnia 10 lipca 2020 r. i Aneksami nr 2 z dnia 02 października 2020 r.;

²⁶ Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 24.06.2020 r. Nr MF/FS4.41.43.3.179.2020.MF.2309 w rozdziale 85230 par. 2030

²⁷ W dniach: 31 marca (36.817,27 zł, kwota w całości przekazana do OPS 1 kwietnia), 18 czerwca (10.972,59 zł, kwota w całości przekazana do OPS 19 czerwca), 17 lipca (6.936,04 zł, kwota w całości przekazana do OPS 20 lipca), 14 sierpnia (4.900,00 zł, kwota w całości przekazana do OPS 17 sierpnia), 15 września (4.000,00 zł, kwota w całości przekazana do OPS 16 września), 20 października (4.000,00 zł, kwota w całości przekazana do OPS 21 października), 27 listopada (4.000,00 zł, kwota w całości przekazana do OPS 30 listopada), 18 grudnia (232,00 zł, kwota w całości przekazana do OPS 21 grudnia).

Sekretarz podała, że po zamknięciu szkół w pierwszym kwartale 2020 r. OPS przyznawał zasiłki w formie pomocy finansowej na zakup żywności (od kwietnia do czerwca) po wcześniejszym rozpoznaniu sytuacji materialno-bytowej przez pracownika socjalnego i analizie aktualnego stanu ograniczeń w zakresie edukacji stacjonarnej.

(akta kontroli str. 266, 268)

Sekretarz Gminy wyjaśniła również, że w związku z ogłoszeniem kolejnej fali epidemii i zamknięciem placówek oświatowych, w listopadzie 2020 r. wszystkie rodziny, których dzieci korzystały z dożywiania, zostały poinformowane telefonicznie (zgodnie z rekomendacjami MRPiPS) przez rejonowych pracowników socjalnych, że w przypadku braku możliwości spożywania posiłku przez dziecko w placówce oświatowej, istnieje możliwość wnioskowania o pomoc finansową w formie zasiłku celowego na zakup żywności. Po każdej takiej rozmowie pracownicy dokonywali zapisów w kwestionariuszu rodzinnego wywiadu środowiskowego w pozycji „praca socjalna”, bądź sporządzali notatkę służbową z przeprowadzonej rozmowy.

(akta kontroli str. 270, 278-292)

Obowiązek koordynowania Programu osłonowego na szczeblu Gminy, Rada Gminy powierzyła w pkt V załącznika do uchwały w sprawie programu osłonowego²⁸, dyrektorowi OPS. Odpowiedzialnymi za realizację Programu osłonowego Rada Gminy w pkt. IV ww. załącznika ustanowiła Wójta oraz jednostki organizacyjne Gminy. Pełniący funkcję Wójta wyjaśnił, że powierzenie dyrektorowi Ośrodka koordynowania ww. programu, m.in. w zakresie organizowania działań podejmowanych wspólnie przez kilka jednostek organizacyjnych Gminy, nastąpiło na podstawie art. 17 ust 1 pkt 3 i 14 ups, w związku z wykonywaniem przez OPS wszystkich zadań wynikających z Programu osłonowego.

(akta kontroli str. 344, 655)

Pełniący funkcję Wójta wyjaśnił, że koordynacja i monitorowanie realizacji zadań w zakresie dożywiania dzieci odbywało się na podstawie informacji przekazywanych w sprawozdaniach przekazywanych przez OPS o stopniu zaangażowania środków i terminowości realizacji sprawozdawczości. Dodał, że sprawozdania te zawierały informacje o realizacji planu wydatków, w tym również wydatków związanych z zadaniem w zakresie dożywiania. Comiesięczne informacje przekazywane przez Ośrodek do Wojewody i do Urzędu, zawierały dane dotyczące: wykorzystania środków finansowych z budżetu państwa od początku roku na realizację Programu, stan środków finansowych pozostających na rachunku OPS z tytułu dotacji, niewykorzystania tych środków w miesiącu, oraz zapotrzebowania na środki finansowe na kolejny miesiąc. Dodał, że ww. informacje łączono w sprawozdanie zbiorcze z realizacji wydatków budżetu. Z wynikami tych zestawień zapoznawał się Wójt, akceptując je własnoręcznym podpisem.

Pełniący funkcję Wójta wyjaśnił, że Wójt w ramach ustaleń, o których mowa w art. 110 ust. 3 ups w zakresie dożywiania, w tym dożywiania dzieci i młodzieży, przekazywał do OPS informacje o kwotach wydatków zaplanowanych na dany rok oraz o zmianach planu finansowego w związku z przyznaną dotacją.

(akta kontroli str. 330, 664, 671-750)

Skarbnik Gminy posiadała dostęp w systemie CAS do sprawozdań i informacji wytwarzanych przez OPS, na podstawie których wykonywała nadzór nad realizacją zadań w ramach Programu, oceniając także prawidłowość danych wykazywanych

²⁸ Patrz przypis 6. Natomiast, zgodnie z pkt IV.1.1 Programu, koordynatorem Programu na szczeblu gminy winien być wójt.

w zapotrzebowaniach na środki finansowe. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że Ośrodek, który realizował i koordynował Program osłonowy, wykonywał bieżącą kontrolę ilości wydanych posiłków, wynikających z faktur i not, z wykazem dzieci korzystających z tej formy pomocowej; badaniu poddawano też zgodność, prawidłowość i zasadność przyznania pomocy na podstawie wydanych decyzji administracyjnych. Sekretarz dodała, że w OPS co miesiąc dokonywano uzgodnień realizacji wydatków na podstawie dokumentów wystawianych i otrzymywanych od podmiotów realizujących Program.

(akta kontroli str. 335, 460-461)

Wójt dysponował sprawozdaniem pn. Ocena zasobów pomocy społecznej za 2019 r., przekazany przez dyrektora OPS 30 kwietnia 2020 r., w którym przedstawiono aktualną informację o: sytuacji demograficznej rynku pracy, infrastrukturze społecznej, liczbie osób korzystających z pomocy i wsparcia, świadczeniach społecznych, zasobach instytucjonalnych pomocy i wsparcia, kadrze pomocy społecznej, o środkach finansowych na wydatki w pomocy społecznej. W sprawozdaniu przedstawiono informacje o działaniach pomocowych dla osób objętych kwarantanną oraz o wprowadzeniu nowych form pomocy w zakresie dożywiania dzieci w przedszkolach i szkołach po zamknięciu tych placówek z powodu epidemii.

(akta kontroli str. 593-608)

Informacje o realizacji Programu²⁹ przekazywał Wojewodzie dyrektor Ośrodka. Obowiązek przekazywania ww. informacji, Zgodnie z treścią pkt. VII Programu³⁰ oraz pkt VIII załącznika do uchwały w sprawie programu osłonowego spoczywał na Wójcie.

(akta kontroli str. 345, 431-461)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że to Ośrodek realizujący w imieniu Wójta Program, jako podmiot dysponujący szczegółowymi danymi w zakresie ww. Programu, przekazywał roczną informację Wojewodzie.

(akta kontroli str. 624-625)

Zgodnie z obowiązującym statutem Ośrodka jednostka ta podlegała Wójtowi. Zgodnie z kolei z art. 110 ust. 3 ups, ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta. Ponadto Wójt odpowiadał za realizację Programu osłonowego.

(akta kontroli str. 58-61, 344)

W powyższym kontekście, NIK wskazuje, że z ustaleń kontroli przeprowadzonej równoległe w OPS³¹ wynikało, iż w Ośrodku nie dokonano - określonych w art. 106 ust. 5 ups - formalnej zmiany lub uchylenia decyzji w sprawie wsparcia w zakresie dożywiania podczas drugiej fali epidemii w 2020 r. i ewentualnego wydania w miejsce uchylonych, nowych decyzji określających stosowaną faktycznie formę pomocy w tym zakresie (zasilek celowy).

Pełniący funkcję Wójta wyjaśnił, że po ponownym ograniczeniu funkcjonowania jednostek oświatowych jesienią, nie realizowano procedury uchylania decyzji przyznających posiłek w szkołach z uwagi na słuszny interes społeczny. OPS miał

²⁹ Sprawozdania z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”.

³⁰ Obowiązek przekazywania takich informacji wynikał z treści pkt. VII Programu „Roczną informację o realizacji Programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do wojewody w terminie do dnia 20 stycznia następnego roku.

³¹ W dniach od 30 grudnia 2020 r. do 22 lutego 2021 r. w zakresie działań dotyczących 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.

na uwadze zabezpieczenie potrzeb uczniów, którzy w przypadku otwarcia szkół mogliby niezwłocznie (bez ponownej procedury administracyjnej) otrzymać posiłek. Poza tym w opinii ww. z decyzji tych wynikało, że posiłek przysługiwał w dni nauki szkolnej co wskazywało, że w przypadku zamknięcia szkół decyzje te nie obowiązywały. Pełniący funkcję Wójta podkreślił także, że w zaistniałej sytuacji nie nastąpiła zmiana przepisów prawa – w zakresie ustawy o pomocy społecznej – na podstawie których wydane zostały te decyzje.

(akta kontroli str.753-754)

W okresie od momentu definitywnego przejścia szkół na naukę zdalną, tj. od 9 listopada, decyzje przyznające pomoc w zakresie dożywiania w postaci posiłku w szkole były niemożliwe do zrealizowania. Wynikało to zarówno ze zmiany sytuacji prawnej – zmiana organizacji funkcjonowania szkół (wprowadzenie nauki zdalnej) jak i ze zmiany sytuacji osobistej beneficjentów pomocy, bowiem dzieci nie uczęszczały do szkół, gdzie dotychczas otrzymywały pomoc. Zaznaczyć przy tym trzeba, że zmiana przepisów prawa, o której mowa w ww. artykule ustawy o pomocy społecznej nie jest ograniczona tylko do przepisów tej ustawy ale obejmuje swoim zakresem każdą zmianę przepisów prawa powszechnie obowiązującego, która wywiera skutki w obszarze uregulowanym przedmiotową decyzją. W takiej sytuacji, w ocenie NIK, działający z upoważnienia właściwego organu dyrektor OPS, zobowiązany był, na podstawie art. 106 ust. 5 ups, do zmiany albo uchylecia przedmiotowych decyzji z urzędu.

W toku kontroli przeprowadzonej w OPS, NIK stwierdziła również, że w porozumieniach zawieranych w 2020 r. ze szkołami i przedszkolami z terenu gminy celem prawidłowej realizacji zadania w zakresie dożywiania dzieci, nie określono kwotowo wartości posiłku, którą OPS miał regulować w ramach udzielonego im wsparcia w postaci posiłku spożywanego w tych placówkach. Kwota ta była określana odrębnie w niestanowiących formalnie załącznika/uzupełnienia do porozumień, pismach dyrektora OPS. Stwierdzono również nieprawidłowe oznaczenie organu wydającego decyzje w sprawach objętych niniejszą kontrolą (zamiast wójta wskazywano OPS). Jeszcze w trakcie kontroli NIK podjęte zostały działania naprawcze w tym zakresie.

(akta kontroli str. 752-753)

Ponadto, wobec znacznego spadku liczby osób korzystających z dożywiania w okresach wakacji i ferii zimowych oraz po zamknięciu szkół jesienią 2020 r., NIK zasygnalizowała w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora OPS potrzebę rozważenia, czy stosowany przez tę jednostkę sposób informowania mieszkańców gminy o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania w dni wolne od nauki w szkole i nauki zdalnej gwarantuje uzyskanie przez wszystkich potencjalnie zainteresowanych, informacji o możliwości ubiegania się o tego rodzaju wsparcie w celu zachowania ciągłości realizacji zadania, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 755-771)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie skontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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.

Poznań, 5 marca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marcin Kaczmarek,
starszy inspektor kontroli
państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis