



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.002.08.2020

Pani

Magdalena Popłońska - Kowalska

Dyrektor

Ośrodka Pomocy Społecznej

ul. Konarzewska 12

62-070 Dopiewo

# 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	Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: OPS lub Ośrodek) ul. Konarzewska 12, 62-070 Dopiewo.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Popłońska – Kowalska – Dyrektor Ośrodka od dnia 1 marca 2020 r. (dalej: Dyrektor), wcześniej, od 1 maja 1990 r. do 28 lutego 2020 r. Dyrektorem była Czesława Leciejewska.
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 22 lutego 2021 r.) <sup>1</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	1. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/172/2020 z 22 grudnia 2020 r. 2. Zbigniew Truszkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/167/2020 z 18 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

### II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

#### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, 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 - 2023<sup>4</sup> i rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”<sup>5</sup>. W Ośrodku, co do zasady, w sposób prawidłowy podejmowano w okresie trwania epidemii COVID-19 działania pomocowe w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej

<sup>1</sup> Dalej: kontrolowany okres albo badany okres.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Uchwała nr IV/42/19 Rady Gminy Dopiewo z dnia 28 stycznia 2019 r. (dalej: program osłonowy).

<sup>5</sup> 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.).

sytuacji życiowej. Pomoc w postaci zapewnienia posiłku w placówkach oświatowych była przyznawana przede wszystkim w dni nauki szkolnej, co było zgodne z oczekiwaniami beneficjentów pomocy. Przy czym, wobec znacznego spadku liczby osób korzystających z dożywiania w okresach wakacji i ferii zimowych, NIK wskazuje na potrzebę rozważenia, czy stosowany przez OPS sposób informowania beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia w ww. zakresie w dni wolne od nauki gwarantuje uzyskanie przez wszystkich potencjalnie zainteresowanych, skutecznej informacji o możliwości ubiegania się o tego rodzaju pomoc. Roczne informacje o realizacji Programu (za lata 2019 – 2020) przygotowane przez OPS na podstawie dokumentacji źródłowej, zawierające wymagane dane sprawozdawcze, przekazano terminowo Wojewodzie Wielkopolskiemu.

W toku kontroli NIK stwierdzone zostały nieprawidłowości o charakterze formalnym, które nie miały zasadniczego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Dotyczyły one błędnego oznaczenia organu w decyzjach administracyjnych w sprawie przyznania pomocy w formie posiłku oraz w sprawie przyznania świadczenia pieniężnego na zakup żywności. Z kolei, w porozumieniach zawartych przez OPS z placówkami oświatowymi z terenu Gminy nie określono ceny jednostkowej posiłku wydawanego przez nie dzieciom i uczniom objętym pomocą w zakresie dożywiania, a krytyczne uwagi NIK dotyczyły sposobu dokumentowania tego elementu rozliczeń, w postaci odrębnych, niedatowanych pism. NIK wskazała również na niedokonanie formalnej zmiany lub uchylecia nieaktualnych decyzji w sprawie wsparcia w zakresie dożywiania (w formie posiłku) podczas drugiej fali epidemii w 2020 r. i ewentualnego wydania w miejsce uchylonych, nowych decyzji określających stosowaną formę pomocy w tym zakresie (w formie zasiłku celowego).

### III Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

1. W objętym kontrolą okresie na obszarze Gminy Dopiewo funkcjonowała Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2025<sup>6</sup> (dalej: Strategia). W przywołanym dokumencie, w analizie dotyczącej zagrożenia współczesnej rodziny stwierdzono, że bezrobocie lub trwale ubóstwo mogą przyczynić się do wystąpienia szeregu niekorzystnych czynników, w tym, m.in. do problemu niedożywiania dzieci. W strategicznym celu „Efektywny system opieki nad rodziną” i przypisanym mu celu szczegółowym „Efektywny system opieki nad rodziną i dzieckiem” wskazano realizację programów dożywiania oraz wsparcie materialne dla rodzin w trudnej sytuacji finansowej. Podkreślono, że środki finansowe na realizację poszczególnych działań będą uwzględniane w rocznych planach finansowych lub w wieloletniej prognozie finansowej.

(akta kontroli str. 22, 40-48, 56-66)

Dyrektor wyjaśniła, że projekt Strategii opracowano w OPS. Dodała, że w 2021 r. w Ośrodku planuje się rozpoczęcie prac nad projektem Strategii na lata 2021-2025.

(akta kontroli str. 136-139)

Dyrektor podała, że potrzeby dzieci i młodzieży szkolnej w zakresie dożywiania w trakcie trwania epidemii COVID-19 monitorowano na bieżąco, poprzez kontakty telefoniczne pracowników socjalnych z dyrektorami i pedagogami szkół i przedszkoli oraz rodzinami objętymi tą formą pomocy, jak również, przy pomocy informacji uzyskiwanych od psychologów prowadzących rozmowy wspierająco – terapeutyczne (w okresie pandemii w formie zdalnej). Przed wprowadzeniem

<sup>6</sup> Przyjęta uchwałą Nr XXIII/312/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 24 października 2016 r.

obostrzeń informacje te pozyskiwano również w trakcie wizyt w miejscu zamieszkania klienta np. w celu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego czy cyklicznych wizyt asystenta rodziny. Wiedza o bieżących potrzebach dzieci i młodzieży w zakresie dożywiania pochodziła również od wnioskodawców (rodziców i opiekunów uczniów i dzieci).

(akta kontroli str. 81-82)

Dyrektor wyjaśniła, że rozpoznawanie potrzeb dożywiania dzieci nieuczęszczających do placówek oświatowych prowadzono w Ośrodku m.in. poprzez: kontakty telefoniczne z sołtysami (każdy sołtys posiadał informacje o danych teleadresowych do rejonowego pracownika socjalnego), stały monitoring prowadzony przez pracowników socjalnych (rodzin z dziećmi korzystających z różnych form wsparcia) oraz stały kontakt z psychologami prowadzącymi zajęcia również z dziećmi nieuczęszczającymi do placówek oświatowych.

(akta kontroli str. 163-166)

Informację o zapotrzebowaniu Gminy na środki w zakresie udzielania pomocy w dożywianiu OPS przekazywał Wojewodzie w systemie Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: CAS) we wnioskach o przystąpienie do Programu<sup>7</sup>, wskazując również liczbę potencjalnych beneficjentów wsparcia.<sup>8</sup> Dyrektor wyjaśniła, że szacunków w zakresie tej formy pomocy dokonywano z uwzględnieniem zainteresowania świadczeniem w roku poprzedzającym datę złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 178, 200-216)

Rada Gminy Dopiewo w dniu 28 stycznia 2019 r. przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu osłonowego, której projekt został przygotowany przez OPS. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi Gminy Dopiewo (dalej: Wójt), będącemu jednocześnie odpowiedzialnym za realizację programu osłonowego. W programie wskazano m.in., że do zadań OPS należało: koordynowanie programu osłonowego oraz przyznawanie wynikającej z niego pomocy, przekazywanie rocznej informacji o jego realizacji Radzie Gminy, a także przekazywanie do Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) sprawozdań z wykonania dotacji.

W programie osłonowym ustanowiono możliwość udzielenia w szczególnie uzasadnionych przypadkach pomocy dziecku/uczniowi w formie posiłku bez konieczności przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz decyzji administracyjnej. Pomoc w tej formie była realizowana na podstawie informacji przekazanej przez dyrektora szkoły lub przedszkola.

(akta kontroli str. 217-221, 716)

Na mocy uchwały z dnia 28 stycznia 2019 r.<sup>9</sup> podwyższono do 150% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r.

---

<sup>7</sup> 19 grudnia 2019 w CAS OPS złożył wniosek o przystąpienie do Programu na 2020 r., w którym wskazano przewidywany koszt jego realizacji na 175.000 zł (w tym z dotacji 105.000 zł), dla 270 osób (w tym 110 dzieci i młodzieży). 12 stycznia złożono wniosek na 2021 r. gdzie wykazano zapotrzebowanie na odpowiednio taką samą kwotę środków jak we wniosku na 2020 r., wskazując 290 beneficjentów Programu (w tym 100 dzieci i młodzieży).

<sup>8</sup> Do Urzędu przekazywano skany informacji potwierdzających przesłanie tych dokumentów.

<sup>9</sup> 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.

o pomocy społecznej<sup>10</sup> (dalej: ups), uprawniające do przyznania pomocy z Programu<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 222 – 224)

W celu zapewnienia uzyskania niezbędnych informacji osobom zainteresowanym otrzymaniem pomocy społecznej, od marca 2020 r. Ośrodek uruchomił specjalny telefon dostępny dla klientów w godz. od 7:30 do 19:00 przez siedem dni w tygodniu. Na internetowych stronach Urzędu Gminy, OPS i w mediach społecznościowych, zamieszczono informacje dotyczące zasad przyjmowania interesantów oraz ogólnych zasad udzielania pomocy. Dla klientów zainteresowanych bezpośrednim kontaktem, w celu uniknięcia gromadzenia się dużej liczby osób, wprowadzono system zapisów na konkretne terminy spotkań z pracownikami podzielonymi na dwa naprzemiennie pracujące zespoły. Wydzielono do tego miejsce zapewniające zachowanie warunków reżimu sanitarnego. Poza tym, w kwietniowym wydaniu miesięcznika „Czas Dopiewa” ukazały się artykuły o sposobach radzenia sobie w czasach pandemii, a także o specyfice realizacji w tym czasie zadań przez OPS.

(akta kontroli str. 84-85, 108-121, 126-127, 142-143)

W celu poprawy warunków realizowania działań pomocowych w dobie epidemii, w OPS podjęto działania wzmacniające dotychczasową współpracę ze szkołami, poprzez organizację spotkań roboczych (w marcu i październiku 2020 r.) Dyrektora OPS i zastępcy wójta z dyrektorami placówek oświatowych, na których omawiano m.in. kwestie potrzeb dzieci i młodzieży w zakresie dożywiania. Dyrektor poinformowała, że dokonano tam ustaleń o konieczności powołania grup zadaniowych, w skład których wchodzić będą osoby zaangażowane w proces wspierania rodziny, co w specyficznych czasach pandemii ma umożliwić działania w zakresie opracowania i realizacji planu pomocy, jak i monitorowania bieżącej sytuacji oraz ewaluacji form wsparcia. W tym celu, w I kwartale 2021 r., zaplanowano szkolenie dla przedstawicieli szkół oraz OPS. Dla zminimalizowania zagrożeń związanych z rozprzestrzenieniem się wirusa oraz w związku z potrzebą utrzymania ciągłości pracy, pracownicy upoważnieni zostali m.in. do utrzymywania kontaktu telefonicznego z klientami, celem ustalenia ich bieżącej sytuacji i potrzeb, jak również zdalnego podejmowania działań zmierzających do przyznania pomocy.

(akta kontroli str. 82, 87-93, 142-143)

W związku z epidemią COVID-19, 1 kwietnia 2020 r., pismem Dyrektor OPS poinformowano pracowników o wprowadzonych na mocy przepisów powszechnie obowiązujących uregulowaniach w zakresie zasad prowadzenia postępowań o udzielenie pomocy społecznej<sup>12</sup>, podając jednocześnie sposób wyliczenia miesięcznej wysokości świadczenia na dożywianie<sup>13</sup>.

(akta kontroli str. 82-84, 91)

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

<sup>11</sup> Po podwyższeniu, kryteria wynosiły 1051,5 zł w przypadku gospodarstwa jednoosobowego oraz 792 zł na osobę w rodzinie.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 31 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 r. poz. 568).

<sup>13</sup> Dyrektor określiła kwotę świadczenia na 250 zł w przypadku jednego dziecka oraz 200 zł na kolejne dzieci w rodzinie.

Zarządzeniem Wójta z 6 kwietnia 2020 r.<sup>14</sup> określono formy udzielania pomocy (w tym możliwość zapewnienia pomocy w formie posiłku lub produktów żywnościowych wraz z dowozem) dla osób jej wymagających, które pozbawione są możliwości zorganizowania samodzielnie pomocy (w tym dla osób objętych kwarantanną), jak również określono tam możliwość zdalnego ubiegania się o wsparcie poprzez dokonanie zgłoszenia w formie przesyłki listowej, środków komunikacji elektronicznej lub telefonicznie.

(akta kontroli str. 82, 92-93)

Odnosząc się do działań podjętych przez OPS w celu realizacji przywołanego wcześniej zarządzenia Wójta z 6 kwietnia 2020 r. w zakresie gotowości jednostki do dowozu posiłków, Dyrektor wyjaśniła, że w celu ich realizacji nawiązano kontakt ze służbami (m.in. Policja, Straż Gminna, OSP), a także rekrutowano wolontariuszy, którzy deklarowali wolę uczestnictwa w tej formie wsparcia społeczności lokalnej.

(akta kontroli str. 161)

W 2019 r. do OPS przekazane zostały 133 zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży w formie posiłku (w tym 118 wniosków od rodziców/opiekunów i 15 od dyrektorów jednostek oświatowych). W 2020 r. odnotowano (39,8%) spadek zainteresowania tą formą świadczenia (w stosunku do 2019 r.) – odnotowując tylko 80 zgłoszeń<sup>15</sup> inicjowanych przez rodziców/opiekunów.

W 2019 r. OPS objął pomocą w obszarze dożywiania 304 osoby (w tym 204 w IV kwartale), z pomocy w formie posiłku<sup>16</sup> skorzystało 126 osób (w tym 30 dzieci<sup>17</sup> oraz 96 uczniów<sup>18</sup>), w 2020 r. odpowiednio 273 osoby w tym 80 z posiłku (25 dzieci i 55 uczniów)<sup>19</sup>. W 2020 r. wsparciem z Programu w formie zasiłków celowych<sup>20</sup> objęto 47 uczniów i 19 dzieci. Świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych nie realizowano.

(akta kontroli str. 156, 368-369, 380)

Z danych przedstawionych przez OPS wynika, że spadek liczby dzieci i młodzieży o 46 osób (36,5%) objętych Programem pomiędzy 2019 r. a 2020 r. wiązał się z poprawą sytuacji finansowej rodzin 22 z nich, niezłożeniem wniosku przez rodziców 18 uczniów, ukończeniem szkoły przez pięciu absolwentów oraz zmianą miejsca zamieszkania jednego świadczeniobiorcy.

(akta kontroli str. 156-159, 368, 374-381)

Z uwagi na trwające zamknięcie oddziałów powyżej trzeciej klasy szkoły podstawowej, w 2021 r. (stan na 29 stycznia) pomocą w formie posiłku w szkole objęto siedmioro dzieci i ośmioro uczniów. Dyrektor podała, że w grudniu 13 rodzin, w skład których wchodziło 30 dzieci (objętych pomocą w formie posiłku w szkole w 2020 r.), zostało zabezpieczonych poprzez pomoc finansową. Pomoc wypłacona została w ostatnich dniach grudnia, dlatego mogła stanowić zabezpieczenie na styczeń 2021 r.

---

<sup>14</sup> Nr 29/2020.

<sup>15</sup> W 2020 r. liczba zgłoszeń była tożsama z liczbą udzielonych świadczeń.

<sup>16</sup> W ramach modułu I Programu.

<sup>17</sup> Dotyczy dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej.

<sup>18</sup> Dotyczy uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej.

<sup>19</sup> 22 dzieci i 51 uczniów w I kwartale, 13 i 24 w III oraz 13 i 30 w IV kwartale 2020 r.

<sup>20</sup> W ramach modułu II Programu.

(akta kontroli str. 172, 360)

W pierwszym kwartale 2020 r., do OPS wpłynęły 73 wnioski, zaś w trzecim i czwartym, odpowiednio 37 i 43. W drugim kwartale, z uwagi na zamknięcie placówek oświatowych, w OPS – po omówieniu z rodzinami, w których znajdowały się dzieci korzystające z dożywiania w formie posiłku w szkole – przekwalifikowano dotychczasową formę pomocy na świadczenie pieniężne w ramach Programu.

(akta kontroli str. 85, 141-142, 349-357, 368-369)

Ogólna liczba osób objętych dożywianiem w poszczególnych kwartałach 2020 r. wzrosła z 73 osób w I do 150 osób w IV kwartale – rozbieżność ta wynikała z nieprzyznawania w I kwartale zasiłków celowych z Programu, co jak wyjaśniła Dyrektor, wynikało z późniejszego otrzymania dotacji. Wszystkie 73 świadczenia w I kwartale 2020 r. obejmowały pomoc w formie posiłku dla dzieci (do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej) – 22 i uczniów (do czasu ukończenia nauki w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej) – 51.

(akta kontroli str. 159, 368, 376)

Finansowe wsparcie w zakresie dożywiania dzieci nieuczęszczających do przedszkola/szkoły otrzymało dziewięć rodzin (z tej pomocy skorzystało 16 dzieci).

(akta kontroli str. 719-721, 795-796)

Po zamknięciu szkół – zarówno od 12 marca<sup>21</sup> jak i od 24 października 2020 r.<sup>22</sup> – pracownicy socjalni kontaktowali się ze wszystkimi rodzicami dzieci, które korzystały ze wsparcia w postaci dożywiania w szkołach, w celu udzielenia informacji na temat możliwości uzyskania w zaistniałej sytuacji wsparcia w formie finansowej, fakt ten był odnotowywany w dokumentacji OPS.

(akta kontroli str. 85, 349-351, 355-357, 780, 783-791, 799-806)

W sytuacji zamknięcia placówek oświatowych w marcu 2020 r., na wniosek strony, z dniem 1 kwietnia 2020 r. uchylano - w związku z koniecznością zmiany formy świadczenia - dotychczasowe decyzje przyznające posiłek dla dziecka w szkole, wydając kolejne, w których przyznawano świadczenie pieniężne na zakup żywności. Pomocą w tej formie objęto od kwietnia 2020 r. 30 rodzin (w stosunku do 33 rodzin korzystających w I kwartale).

(akta kontroli str. 85, 142, 349-351, 355-357, 376-377, 722-737)

Dyrektor wyjaśniła, że jedna rodzina wyprowadziła się, a w dwóch pozostałych przypadkach nie złożono wniosku z uwagi na poprawę sytuacji finansowej rodzin, wskazując jednocześnie na ogólnopolski trend zmniejszającej się liczby rodzin objętych Programem.

(akta kontroli: 357)

Po ograniczeniu działalności szkół od 24 października 2020 r. pracownicy socjalni informowali rodziny, których dzieciom wydawano posiłki w szkołach, o możliwości ubiegania się o przyznanie innej niż posiłek formy pomocy w zakresie dożywiania tj. świadczenia pieniężnego na zakup żywności. Z ww. świadczenia skorzystało w ostatnim kwartale pięć rodzin, w skład których wchodziło siedmiu z 22 uczniów

<sup>21</sup> § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 410, ze zm.).

<sup>22</sup> § 1a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 1389, ze zm.).

szkół<sup>23</sup> (32%), którym we wrześniu i październiku 2020 r. przyznano posiłek, a placówki oświatowe do których uczęszczali, zostały zamknięte.

(akta kontroli: 172, 360, 797-807)

W opinii zastępcy Dyrektora, nie wszystkie rodziny korzystały z zastępczej – finansowej formy pomocy z uwagi na preferowanie przez klientów bardziej dogodnej formuły Modułu I Programu w sytuacji, gdy dzieci przebywające poza domem w szkole - tam otrzymują posiłek. W okresie przebywania dzieci w domach, górę bierze poczucie rodzicielskiej odpowiedzialności za zabezpieczenie jego potrzeb.

(akta kontroli: 716)

Wobec znacznego spadku liczby uczniów korzystających z pomocy w zakresie dożywiania po zamknięciu szkół jesienią 2020 r., tj. objęcia pomocą w formie zasiłku celowego na zakup żywności 32% uczniów, którym przyznano we wrześniu i październiku 2020 r. pomoc w formie posiłku w szkołach, NIK wskazuje na potrzebę rozważenia, czy sposób informowania beneficjentów o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania po wprowadzeniu nauki zdalnej, był wystarczający.

W ocenie NIK istniało bowiem ryzyko nieotrzymywania przez część uczniów<sup>24</sup> żadnej pomocy w zakresie dożywiania, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>25</sup> i art. 17 ust. 1 pkt 14 ups, w dalszym okresie epidemii COVID-19 – pomimo że mogli oni wymagać wsparcia w ww. zakresie.

(akta kontroli 170, 352-354, 716, 778-789)

W sytuacji całkowitego zamknięcia od 9 listopada 2020 r. szkół podstawowych nie uchylono obowiązujących 22 decyzji<sup>26</sup>, przyznających pomoc w formie jednego posiłku. W decyzjach tych wskazywano, że przyznana pomoc obejmuje posiłek „w dni nauki szkolnej”.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że decyzje pozostawiono w mocy z uwagi na słuszny interes społeczny, kiedy to po otwarciu szkół dziecko mogłoby od razu otrzymywać posiłek bez ponownego postępowania administracyjnego. Poza tym, w decyzjach tych wprost wskazano, iż posiłek przysługuje w dni nauki szkolnej więc w dni zamknięcia szkół decyzje te nie obowiązywały – rodziny mogły skorzystać ze świadczenia pieniężnego. W opinii zastępcy Dyrektora, nie nastąpiła wtedy też zmiana przepisów prawa, na podstawie których te decyzje wydano.

(akta kontroli 352-354, 586-588, 590-592, 596-601, 716)

NIK wskazuje że OPS w powyższym okresie podjął działania obejmujące informowanie rodzin, z których uczniowie byli objęci dożywianiem w formie posiłków wydawanych w szkołach o możliwości ubiegania się o wsparcie w postaci zasiłku celowego, jednak w mocy pozostawiono także decyzje przyznające posiłek w szkole. Powtórne (w stosunku do czynności podejmowanych w kwietniu 2020 r.) skorzystanie z wskazywanej przez MRPiPS możliwości zamiany świadczenia w postaci posiłku na świadczenie w formie finansowej byłoby korzystne zarówno

<sup>23</sup> W tym 21 z szkół podstawowych i jeden uczeń z szkoły ponadpodstawowej. W analizie nie ujęto dwóch uczniów szkół ponadpodstawowych (w ramach jednej rodziny), gdzie z uwagi na poprawę sytuacji finansowej na wniosek strony decyzje uchylono z dniem 16 listopada 2020 r.

<sup>24</sup> 68% uczniów, którym przyznano pomoc w formie posiłku w okresie wrzesień - październik 2020 r.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>26</sup> Decyzje obowiązywały do 31 grudnia 2020 r. poza dwiema uchylonymi na wniosek strony od dnia 16 listopada 2020 r., z uwagi na poprawę sytuacji finansowej.



z perspektywy jego beneficjentów jak i perspektywy OPS, który wydając od września 2020 r. decyzje przyznające posiłki w szkole potwierdził zasadność korzystania z tej formy wsparcia dla wskazanej w nich grupy odbiorców. Zdaniem NIK, zamiana formy świadczenia byłaby więc naturalną konsekwencją decyzji już wcześniej podjętej, po przeprowadzonym w tym celu postępowaniu, w którym uwzględniano i weryfikowano potrzeby klientów w zakresie tego wsparcia. Ponadto, działania o takim charakterze rekomendowała Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>27</sup>.

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. W takiej sytuacji, organ zobowiązany był, na podstawie art. 106 ust. 5 ups, do zmiany albo uchylecia decyzji z urzędu, co wskazano również w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli 352-354, 586-588, 716)

W ramach Programu, w latach 2019-2020, nie wszczęto w OPS żadnego postępowania z urzędu<sup>28</sup>. Dyrektor wyjaśniła, iż pomoc w formie dożywiania następowała każdorazowo na wniosek osoby zainteresowanej, ponieważ nie powzięto w Ośrodku żadnych informacji, które wskazywałyby na konieczność podjęcia działań w tym trybie. Dyrektor dodała, że potrzeby tych dzieci zabezpiecza się poprzez wsparcie ich rodzin na ogólnych zasadach wynikających z art. 102 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. ups) – co do zasady na wniosek rodzica po rozpoznaniu sytuacji osobistej, majątkowej i rodzinnej dziecka. Gdy w trakcie dokonywanej diagnozy wystąpią potrzeby w zakresie dożywiania dzieci nieuczęszczających do szkoły, pracownik socjalny informuje rodziców (przedstawicieli ustawowych) o możliwości złożenia wniosku i uzyskania adekwatnego do stwierdzonych potrzeb wsparcia.

(akta kontroli str. 156-157, 165-166)

W 2020 r. nie wydano decyzji odmownych dotyczących pomocy w formie dożywiania, natomiast w 2019 r., w przypadku siedmiorga dzieci nastąpiły takie odmowy<sup>29</sup>. Sytuacje te dotyczyły czterech rodzin, w przypadku których przekroczono wskazane w programie osłonowym kryterium dochodowe. Pięcioro z tych uczniów, pomimo wcześniejszej decyzji odmownej objęto ostatecznie w 2019 r. pomocą w formie posiłku na podstawie zgłoszeń dokonanych w trybie określonym w pkt VI.2<sup>30</sup> programu osłonowego, przez dyrektorów jednostek oświatowych. Do OPS, w okresie objętym kontrolą, w zakresie tej formy wsparcia nie wpłynęły żadne skargi i wnioski.

(akta kontroli str. 82-84, 107)

**2. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niepodjęcia działań – każdy wniosek był rozpatrzony – nie było także przypadku umorzenia jakiegokolwiek**

<sup>27</sup> Pismo Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MRPiPS) z dnia 20 marca 2020 r. do wojewodów; znak: DPS-V.070.109.2020.KK

<sup>28</sup> Zgodnie z art 102 ust. 2 pkt 2 ups – pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

<sup>29</sup> Żaden z wnioskodawców nie odwołał się od takiej decyzji.

<sup>30</sup> W szczególnie uzasadnionych przypadkach gdy uczeń albo dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola informuje OPS o potrzebie udzielenia takiej pomocy. Przyznanie wsparcie w tym trybie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej i przeprowadzania wywiadu środowiskowego.

z wszczętych postępowań w sprawie przyznania pomocy z Programu. Od początku 2020 r. do końca stycznia 2021 r. faktyczna liczba zgłoszeń odpowiadała liczbie dzieci i uczniów korzystających z dożywiania.

(akta kontroli str. 85, 368-369, 396-397, 402-403)

OPS udzielał świadczenia w formie posiłku tylko w dni nauki szkolnej, poza tym rodziny mogły skorzystać ze świadczeń pieniężnych dedykowanych na zakup żywności. W okresie ferii zimowych takiego świadczenia udzielono dla 10 rodzin, w skład których wchodziło 22 uczniów, a w okresie letnich wakacji o takie świadczenie ubiegało się osiem rodzin, w skład których wchodziło 16 uczniów, którzy wcześniej (w czerwcu 2020 r.) korzystali ze wsparcia w postaci świadczenia pieniężnego zastępczo przyznawanego za posiłek w szkole.

(akta kontroli str. 159, 168-170, 358-359)

Na podstawie analizy 30 wniosków złożonych bezpośrednio przed okresem letnich wakacji oraz próby 15 postępowań administracyjnych z lat 2019-2021, stwierdzono, że każdorazowo przyznawano świadczenie pieniężne w wysokości oczekiwanej przez klienta oraz na okres obowiązywania tej decyzji wskazany w wywiadzie środowiskowym.

(akta kontroli str. 532-567, 586-588, 590-595)

Dyrektor wyjaśniła, że w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży w wakacje, a także inne dni wolne od nauki szkolnej, istniała możliwość uzyskania powyższego finansowego wsparcia po uprzednim złożeniu wniosku i rozpoznaniu sytuacji materialno-bytowej przez pracownika socjalnego, natomiast poza 10 rodzinami, pozostałe nie złożyły wniosku o taką pomoc. Odnosząc się do kwestii zachowania ciągłości pomocy w zakresie dożywiania Dyrektor wyjaśniła, że przyjęta formuła wsparcia rodzin poza dniami nauki szkolnej wynika z: fakultatywnego charakteru tych świadczeń, braku regulacji w zakresie obligatoryjności całorocznej formuły powyższej formy wsparcia oraz odejścia od charakteru „opieki społecznej” na rzecz „pomocy społecznej” oraz istoty tej formy wsparcia, które jest dożywianiem a nie wyżywieniem – pełniąc przy tym funkcję wspierającą nie zakłada zapewnienia całodziennego wyżywienia. Dyrektor wyjaśniła, że formuła dożywiania dzieci w trakcie ich pobytu w szkole z jednoczesną (nieograniczoną) możliwością ubiegania się o pomoc finansową została zaakceptowana przez klientów.

(akta kontroli str. 159-160, 168, 170-171, 361, 352-359, 361, 716)

W odniesieniu do sposobu informowania rodziców o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania dzieci także poza dniami nauki szkolnej (w tym ferii i wakacji letnich) Dyrektor zapewniła, że osoby korzystające ze wsparcia OPS są każdorazowo informowane o możliwości uzyskania wszystkich dostępnych form pomocy w tym m.in. wsparcia w postaci świadczenia finansowego na zakup żywności podkreślając że jest to konsekwencja wykonywania przez jej pracowników obowiązku wynikającego z art. 119 ust. 2 ups, zgodnie z którym pracownik socjalny jest obowiązany udzielać osobom i rodzinom pełnej informacji o przysługujących im świadczeniach i dostępnych formach pomocy. Poza tym, Zastępca dyrektora oświadczyła, iż każdorazowo, zarówno w ferie jak i wakacje, nieprzyznanie pomocy w zakresie dożywiania jest wyłącznie spowodowane niezłożeniem przez zainteresowanych wniosku o przyznanie pomocy oraz niepowzięciem przez OPS informacji o sytuacji, w której należałoby wsparcia udzielić z urzędu.

(akta kontroli str. 171, 716, 711)

Spośród 32 dzieci i uczniów, którzy objęci byli świadczeniem w postaci posiłku w szkole od września 2020 r. i korzystali z formy dożywiania wcześniej w czerwcu,

w okresie wakacyjnym z możliwości ubiegania się o ww. finansowe wsparcie skorzystało pięć rodzin, w skład których wchodziło 13 uczniów. W I kwartale 2020 r. w trakcie ferii zimowych, ze wsparcia w zakresie dożywiania, w postaci zasiłku celowego skorzystało 22 uczniów spośród 67, którym przyznano pomoc w formie posiłku w szkole.

NIK wskazuje, że zaprezentowana wyżej liczba dzieci, które uzyskiwały wsparcie w zakresie dożywiania w okresie ferii letnich i zimowych może świadczyć o nieskuteczności stosowanego sposobu informowania przez OPS mieszkańców Gminy o możliwości ubiegania się o pomoc w obszarze dożywiania także we wskazanych okresach.

(akta kontroli str.160, 168-170, 349-351, 358-359)

W toku kontroli, Dyrektor zobowiązała się, że do końca lutego b.r. informacja o Programie w kontekście ubiegania się o pomoc w zakresie dożywiania również w dni wolne od nauki szkolnej zostanie umieszczona na stronie internetowej OPS.

(akta kontroli 170, 710-711)

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy, zadania w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży wykonywano w 17 placówkach oświatowych, w tym prowadzonych przez gminę: trzech przedszkolach publicznych<sup>31</sup>, sześciu szkołach podstawowych<sup>32</sup> oraz dwóch zespołach szkolno-przedszkolnych<sup>33</sup>. Ponadto, na terenie Gminy, posiłki wydawano w: jednym przedszkolu niepublicznym<sup>34</sup> i jednej niepublicznej szkole podstawowej<sup>35</sup> oraz w czterech przedszkolach publicznych prowadzonych przez inny organ<sup>36</sup>. W ww. placówkach wydawano posiłki na miejscu, tylko w dni nauki szkolnej. Z powyższych szkół i przedszkoli, własne zaplecze umożliwiające przygotowanie posiłków posiadały trzy przedszkola oraz jeden zespół szkolno-przedszkolny<sup>37</sup>, a pozostałe placówki były zaopatrywane przez zewnętrzne firmy cateringowe. Innych punktów żywieniowych nie prowadzono. Każda z placówek posiadała stolówkę, w której uczniowie mogli spożywać posiłki.

(akta kontroli str. 225-240)

W toku kontroli, dyrektorzy ww. jednostek, udzielając informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, nie wskazywali problemów w zakresie wsparcia dzieci/uczniów w obszarze dożywiania, podkreślając jednocześnie stały kontakt i prawidłową współpracę z OPS.

(akta kontroli str. 296-339)

W 2019 r., wydawanie posiłków uczniom organizowano na terenie Gminy w 19 placówkach w 2020 r. w 18 – z tego w I kwartale – 18, w drugim placówki były zamknięte, w III i IV kwartale w 13. Dyrektor podała, że spadek liczby placówek

<sup>31</sup> Przedszkola publiczne: „Mądra Sowa” w Konarzewie, „Iskierki” w Skórzewie i „Leśne Duszki” w Zakrzewie.

<sup>32</sup> Szkoły podstawowe: im. Astrid Lindgren w Dąbrowie, im. Kawalerów Orderu Uśmiechu w Dąbrówce, im. Marii Konopnickiej w Dopiewcu, im. Henryka Sienkiewicza w Konarzewie, nr 1 im. Fryderyka Chopina w Skórzewie i nr 2 im. Ignacego Jana Paderewskiego w Skórzewie.

<sup>33</sup> Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Jana Brzechwy w Dopiewie i im. Powstańców Wielkopolskich w Więckowicach.

<sup>34</sup> „Czarodziejski Zamek”.

<sup>35</sup> Im. Kazimierza Nowaka w Dąbrówce.

<sup>36</sup> Przedszkola: „Kolorowa Wyspa w Skórzewie”, „Mali Odkrywcy” w Dąbrówce, „Diamentowa Kraina w Skórzewie i nr 1 Leśna Polana w Dopiewcu.

<sup>37</sup> Przedszkola „Iskierki”, „Kolorowa Wyspa” i „Czarodziejski Zamek” oraz Zespół Szkolno-Przedszkolny w Więckowicach.

w ostatnich dwóch kwartałach wynikał z nowego okresu na jaki ta pomoc była przyznawana (nowy rok szkolny) i spadku liczby wniosków składanych na objęcie pomocą w zakresie dożywiania w szkole. Poza tym, w 2020 r., siedmioro uczniów pozostających we właściwości miejscowej OPS korzystało z pomocy w formie posiłku w sześciu placówkach oświatowych spoza terenu Gminy.

(akta kontroli str. 141-142, 236, 225-240)

W badanym okresie obowiązywały porozumienia zawarte w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadania w zakresie dożywiania dzieci (§1 porozumień) przez Ośrodek z jednostkami oświatowymi z terenu Gminy, w których realizowano świadczenia pomocowe w formie posiłku. W porozumieniach określono zasady współdziałania w zakresie dożywiania dzieci, m.in. okresy ich obowiązywania oraz zobowiązania do:

- niezwłocznego poinformowania dyrektora Ośrodka przez dyrektorów szkół i przedszkoli o stwierdzonej potrzebie objęcia dziecka lub ucznia pomocą w formie dożywiania, liczbie dni nauki w poszczególnych miesiącach oraz liczbie niewydanych posiłków;
- comiesięcznego przekazywania przez Ośrodek środków finansowych placówkom oświatowym na podstawie imiennych list dzieci i uczniów uprawnionych do pomocy.

(akta kontroli str.144, 244-245, 247-248, 252-253)

We wszystkich 15 zawartych w 2020 r. porozumieniach nie określono ceny jednostkowej posiłku, który miał być wydawany dziecku/uczniowi w szkole/przedszkolu, mimo iż zgodnie z § 1 tych porozumień ich przedmiotem było ustalenie zasad współpracy między OPS a placówkami oświatowymi w celu prawidłowej realizacji zadania w zakresie dożywiania.

Powyższą informację przekazywano w załączonych do porozumień pismach – informacjach kierowanych do jednostek oświatowych. Pisma te jednak nie były datowane i nie stanowiły formalnie elementu tych porozumień (porozumienia nie przewidywały tego rodzaju załącznika lub uzupełnienia).

(akta kontroli str. 244-255, 738-743)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że brak datowania ww. pism wynikał z przeoczenia, a w celu poprawy rzetelności administracji w tych kwestiach od bieżącego roku, w uzgodnieniu z radcą prawnym wprowadzono nowy format porozumień wraz załącznikiem wskazanym w § 2 pkt 5 tych porozumień, w którym określa się kwotę posiłku wydawanego dzieciom. Do 22 lutego 2021 r. zawarto dziesięć porozumień zawierających cenę jednostkową posiłku.

(akta kontroli str. 742-743, 755-762)

W przypadku dzieci i młodzieży z terenu Gminy, uczęszczających do placówek oświatowych poza nią, OPS zawierał umowy z firmami cateringowymi o dożywianie dzieci. W tych umowach wskazywano placówkę, do której uczęszczali uczniowie korzystający ze wsparcia, kwotę brutto za jeden posiłek, formę i termin płatności za wykonaną usługę oraz okres obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 144, 256-257, 738-743)

Ośrodek rozliczał się z placówkami oświatowymi, prowadzącymi dożywianie zgodnie z przesyłanymi przez nie notami księgowymi. Noty księgowe przed dokonaniem płatności weryfikowano pod względem formalnym, merytorycznym i rachunkowym. Na podstawie analizy prawidłowości rozliczeń pomiędzy OPS a placówkami

oświatowymi<sup>38</sup> stwierdzono, że posiłki wydawano tylko dzieciom zakwalifikowanym przez OPS (tylko w dni otwarcia tych placówek oświatowych) do uzyskania tej formy pomocy oraz dokonywano płatności z uwzględnieniem kwot określonych w pismach OPS i wydanych decyzjach o przyznaniu pomocy w formie posiłku. W jednym przypadku, stwierdzono, że kwota na załączonej do porozumienia z 2 stycznia 2020 r. informacji w wysokości 10 zł, którą Dyrektor OPS przeznaczył na zakup jednego posiłku, nie była zgodna z uregulowanymi przez Ośrodek trzema notami księgowymi za styczeń, luty i marzec 2020, gdzie wykazano cenę jednostkową posiłku o 1 zł niższą. Zastępca Dyrektora OPS, opierając się na oświadczeniu dyrektora tej szkoły wyjaśniła, że regulowana przez ośrodek kwota wykazana w notach księgowych – 9 zł – była kwotą prawidłową, a szkoła wynegocjowała niższą cenę posiłku, nie informując o tym OPS.

(akta kontroli str. 144, 241-294, 596-601 712-715, 738-743, 756, 763-768)

OPS prowadził nadzór nad realizacją przez placówki oświatowe zadań pomocowych dotyczących dożywiania poprzez: informowanie ich o konieczności objęcia dożywianiem ucznia danej placówki od określonego dnia, kontrolę liczby wydanych posiłków wskazanych na fakturach/notach z wykazem dzieci korzystających z tej formy pomocowej, kontrolę zgodności, prawidłowości, zasadności przyznania pomocy z wydaną decyzją administracyjną oraz comiesięczne dokonywanie uzgodnień realizacji wydatków pomiędzy koordynatorem zespołu pomocy społecznej a pracownikiem działu księgowości OPS.

(akta kontroli str. 144)

We wszystkich szkołach i przedszkolach, w okresie objętym kontrolą, OPS na podstawie wydanych na poszczególne dzieci i uczniów decyzji administracyjnych, finansował jeden gorący posiłek – obiad dwudaniowy. W latach 2019-2020, OPS nie realizował wsparcia polegającego na dowozie posiłków do miejsca zamieszkania osób uprawnionych do tej formy pomocy. Dowóz posiłków do placówek oświatowych organizowany był przez podmioty je przygotowujące – firmy cateringowe.

(akta kontroli str. 155, 602, 586-589 706-711)

Poza realizacją pomocy w formie dożywiania z zakresu Programu, OPS współpracował także z Caritas, gdzie na terenie dwóch parafii realizowana była dla mieszkańców Gminy pomoc żywnościowa w postaci paczek z niezbędnymi produktami w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014 – 2020 współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (dalej: Program Operacyjny). OPS w 2019 r. wydał 29, a w 2020 r. 23 skierowania, które obejmowały odpowiednio 90 i 71 osób w tych rodzinach. Dyrektor OPS był ponadto w trakcie procesu dopełniania formalności związanych z realizacją wsparcia z Programu Operacyjnego bezpośrednio przez OPS w wygoształowanym w tym celu z zasobów Gminy magazynie do przechowywania żywności.

(akta kontroli str. 86, 128-134, 710)

Omawiając problemy w zakresie zapewnienia skutecznego wsparcia dzieci i uczniów w obszarze dożywiania, w szczególności, w związku z wystąpieniem na terenie RP stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że natychmiastowe, niesygnalizowane wcześniej, zamknięcie szkół sprawiło, że dopiero 26 marca 2020 r. Wojewoda przekazał rekomendację z MRPIPS dot. zabezpieczenia pomocy w formie posiłku oraz przyznawania posiłku w ramach Programu. Istotnym czynnikiem ułatwiającym działanie były zmiany

---

<sup>38</sup> Rozliczenia OPS z pięcioma szkołami za styczeń, czerwiec, sierpień i wrzesień 2020 r.

legislacyjne z marca 2020 r., które pozwoliły na ustalanie sytuacji majątkowej, dochodowej i rodzinnej nie tylko na podstawie wywiadu środowiskowego, ale także na podstawie rozmowy telefonicznej i pozyskiwania niezbędnej dokumentacji w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 85-86)

3. Wg stanu na koniec 2019 r. wydano 270 a wg stanu na koniec 2020 r. – 281 decyzji administracyjnych w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania, które obejmowały odpowiednio 289 i 273 osoby w tym 111 i 80 z grupy dzieci i młodzieży.

Z 15 przeanalizowanych postępowań administracyjnych dotyczących wsparcia w zakresie dożywiania – cztery dotyczyły pomocy finansowej na zakup żywności, pięć dotyczyło przyznania pomocy w formie dożywiania dzieci w szkołach, a sześć wniosków zawierało prośbę o pomoc w formie posiłku dla ucznia przy jednoczesnym wsparciu finansowym rodziny z przeznaczeniem na zakup żywności.

Na każde z dzieci lub uczniów wymienionych we wnioskach o przyznanie posiłku wydawano odrębną decyzję administracyjną. We wszystkich wskazywano rozstrzygnięcie w postaci przyznania jednego gorącego posiłku dziennie dla dziecka/ucznia w placówce oświatowej (określając, w której) w dni nauki szkolnej na wskazany tam okres (każdorazowo do dnia zakończenia roku). W przypadku pomocy finansowej wskazywano przyznanie zasiłku celowego w ramach programu osłonowego wskazując kwotę i okres obowiązywania świadczenia – każdorazowo zgodnie ze wskazanym w planie pomocy, przeprowadzonego wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli str. 362, 586-588, 590-595, 722-737, 752-753)

Wszystkie przeanalizowane decyzje zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 i 3 z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa)<sup>39</sup>. Poza tym, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 Kpa, w powyższych decyzjach zawarto pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń (co wynika z art. 109 ups).

Decyzje te wydane zostały w terminie, zgodnie z art. 35 § 3a Kpa. Ich wydanie poprzedzało przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, co czyniono niezwłocznie po rejestracji wniosków – najczęściej w tym samym dniu – 10 wywiadów (cztery dnia następnego i jeden na trzy dni od złożenia wniosku). Świadczenia przyznawano zgodnie z obowiązującym kryterium dochodowym.

W sytuacjach tego wymagających, w podstawach prawnych decyzji przywoływano uchwałę Rady Gminy w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy.

W 40 zbadanych decyzjach nie wskazano Wójta, jako organu administracji publicznej wydającego decyzje. W części nagłówkowej ww. decyzji znajdowało się oznaczenie OPS, będącego jednostką organizacyjną wykonującą zadania pomocy społecznej w gminie, co wskazano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 546-547, 556-557, 562-563, 586-588, 590-592)

---

<sup>39</sup> Dz.U. z 2020 poz. 256 t.j.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>40</sup>, sprawy z zakresu pomocy społecznej należą do zadań własnych gminy. Organem właściwym do wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach, na podstawie art. 5 § 2 pkt 3 i 6 Kpa, jest wójt, który zgodnie z art. 110 ust. 7 ups, udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w ww. decyzjach błędnie stosowano w części nagłówkowej nazwę Ośrodka, oznaczając w ten sposób jednostkę wydającą decyzję (kierując się upoważnieniem do wydawania decyzji w sprawach z zakresu pomocy społecznej) a nie organ właściwy do ich wydawania, tj. Wójta. Dodała, że od dnia złożenia wyjaśnień decyzje wydawane przez Ośrodek będą posiadały w części nagłówkowej oznaczenie Wójta.

(akta kontroli str. 163)

Zgodnie z powyższym zapewnieniem w 2021 r. (od 29 stycznia do 4 lutego) wydano dziewięć decyzji przyznających pomoc w zakresie dożywiania, we wszystkich prawidłowo wskazując organ je wydający.

(akta kontroli str. 568-585)

4. W 2019 r., na realizację Programu Gmina wydatkowała 194 223,50 zł, w tym 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 (koszty posiłków dla dzieci i młodzieży). Średni koszt jednego posiłku wynosił 8,23 zł.

W 2020 r. na realizację Programu Gmina wydatkowała 124 132,15 zł (w stosunku do planowanych 141 857,90 zł), w tym 79 674,25 zł wydatkowano na dożywianie dzieci i młodzieży, a 44 457,90 zł na dożywianie dorosłych. Udział środków własnych wyniósł 52 274,25 zł (w tym koszty posiłków dla dzieci i młodzieży 39 774,25 zł a zasiłki celowe na zakup żywności 12 500 zł). Średni koszt jednego posiłku dla dzieci i młodzieży wynosił 10,10 zł.

(akta kontroli str. 372-373, 387-407)

W latach 2019-2020, OPS nie był kontrolowany przez instytucje zewnętrzne, w tym przez organy gminy w zakresie realizacji zadań pomocowych obejmujących dożywianie. Obowiązujący Statut<sup>41</sup> Ośrodka, w którym podano, że OPS podlega Wójtowi, nie zawierał regulacji odnoszących się do prowadzenia w OPS działań nadzorczych przez Wójta.

(akta kontroli str. 82-83, 747-750)

5. Sprawozdania z realizacji Programu za 2019 r. oraz za 2020 r.<sup>42</sup> przekazane zostały Wojewodzie Wielkopolskiemu terminowo (do 20 stycznia), na obowiązującym arkuszu. W przypadku pierwszego z ww. sprawozdań, 29 stycznia 2019 r. przesłano jego korektę. Naniesione zmiany dotyczyły kosztu posiłku, który winien być podany w zaokrągleniu do 1 zł. W pierwotnej wersji dokumentu został wykazany w faktycznej jego wartości (do dwóch miejsc po przecinku).

<sup>40</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>41</sup> Uchwała Nr XIX/270/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie nadania Statutu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Dopiewie, ze zm.

<sup>42</sup> Dane dotyczące liczby osób (w tym dzieci), którym przyznano świadczenie w formie posiłku w latach 2019 - 2020 przesyłano także w półrocznych i rocznych sprawozdaniach z udzielonych świadczeń z pomocy społecznej – MRiPS-03.

W sprawozdaniu za 2019 r. i sprawozdaniu za 2020 r. zaprezentowane zostały dane zgodne z dokumentacją źródłową OPS.

(akta kontroli str. 387-407, 782)

Powyższe sprawozdania były sporządzane w Ośrodku i bezpośrednio przesyłane Wojewodzie na podstawie pełnomocnictwa Wójta<sup>43</sup>, a do Urzędu Gminy przekazywany był skan informacji potwierdzających ich wysłanie.

(akta kontroli str. 11-12, 147-148, 155, 393-394, 407)

W sprawozdaniu z działalności Ośrodka za 2019 r. (przekazanym do Urzędu Gminy 26 lutego 2020 r.) wskazano wysokość środków wydatkowanych na dożywianie dla dzieci i młodzieży oraz liczbę osób objętych pomocą w tych rodzinach.

(akta kontroli str. 146-147, 179-199, 488-531)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonano po całkowitym ograniczeniu działalności szkół (9 listopada 2020r.), określonej w art. 106 ust. 5 ups, zmiany lub uchylecia 22 decyzji administracyjnych, na podstawie których uczniowie szkół do końca 2020 r. mieli korzystać z posiłków w tych szkołach i nie wydano w to miejsce nowych decyzji określających aktualną (możliwą do zrealizowania w czasie zamknięcia placówek oświatowych) formę udzielania pomocy w zakresie dożywiania.

(akta kontroli 352-354, 586-588, 590-592, 596-601, 716)

2. W decyzjach administracyjnych błędnie oznaczono organ administracji publicznej wydający decyzje w sprawie przyznania pomocy w formie jednego gorącego posiłku dziennie wydawanego w dni nauki szkolnej oraz w sprawie przyznania świadczenia pieniężnego na zakup żywności.

(akta kontroli str. 163, 546-547, 556-557, 562-563, 586-588, 590-592)

3. W porozumieniach zawieranych w 2020 r. ze szkołami i przedszkolami z terenu gminy, dotyczących realizacji zadania w zakresie dożywiania dzieci w placówkach oświatowych, nie określono kwotowo wartości posiłku, którą OPS miał regulować w ramach udzielonego wsparcia w postaci posiłku spożywanego w tych placówkach. Kwota ta była określana odrębnie w niedatowanych i niestanowiących formalnie załącznika/uzupełnienia do porozumień, pismach dyrektora OPS.

(akta kontroli str. 244-245, 247-248, 252-253, 738-743, 755)

## IV. Wnioski

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, biorąc pod uwagę działania podjęte w trakcie kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie uchylecia lub zmiany wydawanych przez OPS decyzji administracyjnych z zakresu pomocy społecznej, w przypadkach wskazanych w art 106 ust. 5 ups.

<sup>43</sup> ROA.859.2020 z dnia 18 sierpnia 2020 r. do podpisywania w imieniu Wójta Gminy Dopiewo w formie elektronicznej informacji i rozliczeń rzeczowo – finansowych przekazywanych przez OPS za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej oraz innych jednorazowych dokumentów w formie sprawozdań, wniosków i informacji wystosowanych do OPS w aplikacji CAS.



## 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 5 marca 2021 r.

Kontroler  
Marcin Kaczmarek  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....

*podpis*

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

.....

*podpis*