



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.06.2021

Elżbieta Skaskiewicz
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Olsztynie
Aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 61A
10-449 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/005 – Realizacja wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie (dalej: MOPS lub Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Skaskiewicz, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olsztynie, od 16 marca 2015 r. (dalej: Dyrektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki pomocy społecznej dotyczące przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2¹ wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu”². 2. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie działań pomocowych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych 30 września 2021 r.
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 Olsztynie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/96/2021 z 11 sierpnia 2021 r. 2. Anna Kamińska-Bisior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/95/2021 z 11 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez MOPS w okresie objętym kontrolą zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Działania w zakresie przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2 Programu prowadzone były przez MOPS prawidłowo i rzetelnie. Ośrodek był właściwie przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w ramach obu modułów Programu. Dokonywano rzetelnego rozpoznania potrzeb w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży oraz osób starszych. Wszystkie badane decyzje administracyjne przyznające wsparcie ⁵ zostały wydane niezwłocznie i zgodnie z przepisami prawa. Stosowane były jednolite kryteria kwalifikacji osób potrzebujących pomocy, w tym w zakresie spełniania kryterium dochodowego. Dotacje celowe otrzymane w ramach modułu 1 i 2 wykorzystano terminowo, wyłącznie na pomoc w zakresie dożywiania, zgodnie z założeniami Programu oraz

¹ Moduł 1 dotyczy dzieci i młodzieży, a moduł 2 – osób dorosłych.

² Wieloletni rządowy program „Posilek 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 „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. poz.1007), dalej: Program.

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

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

⁵ Badaniem objęto 0,94% decyzji wydanych w latach 2019-2021 (I półrocze).

umowami podpisanymi przez Prezydenta Olsztyna z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim (dalej: Wojewoda). Mimo ograniczeń związanych z epidemią COVID-19, zarówno w 2020 r. jak i w 2021 r., zachowano ciągłość realizacji Programu. Prawdłowo dokonano rozliczeń środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań związanych z dożywianiem.

Ośrodek zapewnił rzetelną realizację obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją zadań pomocowych w ramach Programu. Rzetelnie bowiem opracował i terminowo przekazał Wojewodzie informacje roczne o realizacji Programu. Ponadto prawidłowo nadzorował organizację pomocy żywieniowej, przeprowadzając kontrole w jednostkach zapewniających ciepły posiłek dzieciom i osobom dorosłym. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na opóźnieniu w przekazaniu Wojewodzie jednego ze sprawozdań kwartalnych z realizacji Programu, nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania jednostki pomocy społecznej dotyczące przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2 Programu

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z pomocą udzielaną w ramach Programu realizowane były w pięciu komórkach organizacyjnych Ośrodka, tj. Dziale Pomocy Środowiskowej, Dziale Świadczeń Socjalnych, Dziale Pomocy Instytucjonalnej, Dziale Wsparcia Specjalistycznego (do 30 czerwca 2021 r.) i Dziale Strategii i Analiz⁷. Odpowiednie zapisy związane z realizacją pomocy w zakresie dożywiania znajdowały się w regulaminie organizacyjnym MOPS⁸ oraz w zakresach czynności pracowników Ośrodka zajmujących się Programem. Procedury związane z realizacją Programu uregulowane były również w formie kart usług umieszczonych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MOPS:

- 1) karta usługi PŚ-05 – Pomoc w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności – program wieloletni „Pomoc w szkole i w domu”,
- 2) karta usługi PŚ-07 – Pomoc w formie dożywiania dzieci i młodzieży szkolnej,
- 3) karta usługi PŚ-09 – Pomoc w formie gorącego posiłku.

W powyższych procedurach określono m.in., że podania składane są przez zainteresowanych do Zespołu Pomocy Środowiskowej (Dział PŚ) właściwego według miejsca zamieszkania (pobytu) wnioskodawcy lub do sekretariatu Ośrodka, a każdy rodzaj pomocy przyznawany jest decyzją administracyjną, przygotowywaną przez Dział ŚS, poprzedzoną rodzinnym wywiadem środowiskowym, przeprowadzanym przez pracownika socjalnego Zespołu Pomocy Środowiskowej.

(akta kontroli str. 6-70)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. przy realizacji zadań związanych z udzielaną pomocą w zakresie dożywiania wynikającą z Programu zaangażowanych było w MOPS łącznie 50 pracowników pięciu działów, w tym Dyrektor i jego Zastępcę. Do zadań tych działów w ramach pomocy w zakresie dożywiania należało:

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej odpowiednio: Dział PŚ, Dział ŚS, Dział PI, Dział WS, Dział SiA.

⁸ Zarządzenie Dyrektora MOPS z 17 listopada 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MOPS (ze zm.) oraz zarządzenie Dyrektora MOPS z 13 listopada 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego MOPS.

- Dział PŚ – przyjmowanie wniosków, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych i wydawanie decyzji, w co zaangażowane były bezpośrednio 33 osoby,
- Dział ŚS – weryfikacja wywiadów środowiskowych, przygotowywanie i wydawanie decyzji, a w działania te zaangażowanych było 11 pracowników,
- Dział PI – przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w Schronisku dla Bezdomnych, w co zaangażowane były dwie osoby,
- Dział WS⁹ – wydawanie decyzji, w co zaangażowana była do 30 czerwca 2021 r. jedna osoba (kierownik), posiadająca stosowne upoważnienie,
- Dział SiA – prowadzenie sprawozdawczości związanej z realizacją Programu, w co zaangażowana była jedna osoba.

(akta kontroli str. 71-113)

W okresie objętym kontrolą upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy, wydane przez Prezydenta Miasta Olsztyna, posiadało pięciu pracowników MOPS, tj. Dyrektor MOPS, Zastępca Dyrektora MOPS, kierownik Działu PŚ, kierownik Działu ŚS oraz kierownik Działu WS (do 30 czerwca 2021 r.).

(akta kontroli str. 114-123)

W sprawie wprowadzenia w MOPS, w związku z epidemią COVID-19, rozwiązań mających na celu zapewnienie ciągłości lub intensyfikację działań pomocowych w zakresie dożywiania w ramach Programu Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że z uwagi na zawieszenie zajęć dydaktyczno-wychowawczych w szkołach, wprowadzone rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej, nie było możliwe dożywianie dzieci i młodzieży w formie posiłku w tych placówkach. W celu zapobieżenia skutkom niedożywienia dzieci i młodzieży dla 200 osób przyznano decyzjami administracyjnymi świadczenie pieniężne w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, a pracownicy socjalni weryfikowali ich sytuację socjalno-bytową w miejscu zamieszkania tych osób. Z uwagi na wprowadzone w 2020 r. ograniczenia w przemieszczaniu się, zakaz zgromadzeń oraz obawy klientów, pomoc w ramach Programu w formie gorącego posiłku dla osób dorosłych została uruchomiona w późniejszym terminie niż w latach poprzednich. Od 22 kwietnia 2020 r. dla 56 osób bezdomnych przebywających w Schronisku dla Bezdomnych i Noclegowni uruchomiono usługę w reżimie sanitarnym. Pozostałe osoby chętne do skorzystania z tej formy pomocy zostały objęte pomocą od czerwca 2020 r. Dyrektor MOPS podała, że w okresie od stycznia do maja 2020 r. wszystkie osoby wymagające wsparcia, kwalifikujące się do pomocy w ramach Programu oraz chcące skorzystać ze wsparcia, miały przyznaną pomoc w formie zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności.

(akta kontroli str. 124-127)

1.2. W sprawie ustalania w latach 2019-2021 (I półrocze) potrzeb w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży oraz osób starszych z terenu gminy Dyrektor MOPS wyjaśniła, że opierano się w tych okresach na analizie sprawozdań rocznych: liczbie osób korzystających z pomocy w ramach Programu, liczbie świadczeń, kosztach za 1 posiłek. Pracownicy socjalni dokonywali również analizy osób, które korzystały z pomocy społecznej pod kątem kwalifikowania ich do świadczeń w ramach Programu. Na tej podstawie przewidywano liczbę osób, które mogły skorzystać z pomocy w kolejnym roku oraz wysokość środków finansowych na ten cel.

W sprawie analizowania w ww. okresie sygnałów i problemów zgłaszanych m.in. przez dyrektorów szkół i mieszkańców gminy, aby ustalić osoby kwalifikujące się do

⁹ Od 1 lipca 2021 r. dział ten nie realizował zadań związanych z Programem.

pomocy w zakresie dożywiania, Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pracownicy Ośrodka natychmiast reagowali na wszelkie sygnały i problemy, które zgłaszane były do MOPS przez osoby trzecie. Były one niezwłocznie analizowane przez pracowników socjalnych i udzielano stosowną pomoc. Podała, że w latach 2019-2021 (I półrocze) nie było zgłoszeń ze strony dyrektorów szkół, a dzieci i młodzież szkolna pochodząca z rodzin korzystających ze wsparcia Ośrodka była na bieżąco obejmowana pomocą w formie gorącego posiłku w szkole lub przyznane są im zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności.

(akta kontroli str. 142-145)

Pomoc udzielana była przez MOPS na wnioski zgłaszane przez rodziców/opiekunów lub zgłaszane dla siebie lub dla innej osoby dorosłej. W latach 2019-2021 (I półrocze) liczba złożonych wniosków w tej sprawie wyniosła łącznie 15 188¹⁰, w tym:

- 6 382 w 2019 r., w tym: 3 829 przez rodziców/opiekunów i 2 553 na zgłoszone dla siebie lub dla innej osoby dorosłej,
- 5 954 w 2020 r., w tym odpowiednio: 3 453 i 2 501,
- 2 852 w I półroczu 2021 r., w tym odpowiednio: 1 568 i 1 284.

MOPS ustalając przypadki kwalifikujące się do pomocy każdorazowo, przed wydaniem decyzji ją przyznającej, przeprowadzał rodzinne wywiady środowiskowe.

Liczba wydanych przez MOPS w latach 2019-2021 (I półrocze) decyzji w sprawie udzielenia pomocy w zakresie dożywiania wyniosła łącznie 15 996, w tym:

- 6 800 w 2019 r., z których: 1 563 dotyczyło pomocy w formie posiłku, a 5 237 – świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (dalej: zasiłki celowe)¹¹,
- 6 261 w 2020 r., w tym odpowiednio: 825 i 5 436,
- 2 935 w I półroczu 2021 r., w tym odpowiednio: 297 i 2 638.

Ww. decyzjami objęto¹² w 2019 r. 4 455 osób, w tym: 1 580 dzieci i młodzieży, w 2020 r. odpowiednio: 4 440 i 1 453, a w I półroczu 2021 r. odpowiednio: 3 298 i 1 069. W 2020 r., tj. w okresie pandemii COVID-19, liczba osób którym przyznano wsparcie w zakresie dożywiania była zbliżona do liczby osób wspieranych w 2019 r. (była na poziomie 99,7% roku poprzedniego).

W latach 2019-2021 (I półrocze) wydano w MOPS łącznie 100 decyzji odmownych, w tym 37 w 2019 r., 43 w 2020 r. i 20 w I półroczu 2021 r. oraz 51 decyzji dotyczących umorzenia postępowania, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 14, 13 i 24. W analizowanym okresie nie wystąpiły przypadki pozostawienia spraw bez rozpoznania. Odmowy wynikały głównie z braku współpracy wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym, braku przesłanek do przyznania pomocy, w tym niespełniania kryterium dochodowego. Postępowania umarzano natomiast z powodu wycofania wniosku przez stronę.

(akta kontroli str. 140-141)

¹⁰ Liczba wniosków jest niższa od liczby wydanych decyzji, gdyż dla części z nich wydano więcej niż jedną decyzję.

¹¹ W latach 2019-2021 (I półrocze) MOPS nie wydawał decyzji przyznających pomoc w formie rzeczowej (w postaci produktów żywnościowych).

¹² W poszczególnych latach liczba osób objętych pomocą była mniejsza od liczby wydanych decyzji, gdyż dla części z nich wydano w danym roku więcej niż jedną decyzję.

Badanie 150 decyzji¹³, na podstawie których MOPS przyznał w latach 2019-2021 (I półrocze) pomoc w zakresie dożywiania wykazało m.in., że:

- wszystkie decyzje posiadały, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej¹⁴, formę decyzji administracyjnej i zostały wydane na wnioski zainteresowanych;
- wydano je, zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, nie później niż w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku (tj. w terminie od tego samego dnia, w którym przyjęto wniosek do 27 dni – średnio osiem dni);
- zawierały one elementy wymagane art. 107 § 1 i 3 Kpa, w tym m.in. rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, a także pouczenie czy i w jakim trybie służyło od niej odwołanie;
- zawierały, wynikające z art. 109 ustawy o pomocy społecznej, pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania przez korzystających ze świadczeń o każdej zmianie w ich sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczeń lub ponoszenia odpłatności;
- zostały wydane przez osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Olsztyna;
- od badanych decyzji nie złożono odwołań;
- każdorazowo przed wydaniem decyzji przeprowadzono, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁶, rodzinny wywiad środowiskowy w terminie do 14 dni roboczych od przyjęcia wniosku o udzielenie pomocy (średnio w ciągu trzech dni roboczych);
- w badanej próbie nie wystąpiły przypadki przekazania/wypłaty pomocy w formie posiłku lub pieniężnej przed wydaniem decyzji ją przyznającej, a decyzje te, ze względu na wyjątkowo ważny interes strony, opatrzone były rygorem natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 108 § 1 Kpa;
- decyzjami objęto 188 osób, w tym 28 dzieci i młodzieży, z których 12 było uczniami;
- decyzje wydawano na okres od 15 do 200 dni (średnio 118 dni), z których pomoc w formie pieniężnej przyznawano na okres od 29 do 183 dni (średnio 119 dni), a w formie posiłku – na okres od 15 do 200 dni (średnio 114 dni);
- wszystkie 10 decyzji obejmujących 12 uczniów wydano na okresy od 60 do 183 dni (średnio na 109 dni), np. na okresy od lutego do czerwca¹⁷ lub od września do grudnia¹⁸.

W sprawie przesłanek przyjęcia w badanych 150 decyzjach maksymalnie kilkumiesięcznych okresów realizacji świadczeń Dyrektor MOPS podała, że Ośrodek każdorazowo kierował się szczególną sytuacją osób wymagających wsparcia. Okres przyznania pomocy uzależniony był od sytuacji materialno-bytowej osoby lub rodziny. Pracownik socjalny brał pod uwagę m.in.:

- możliwość zmiany miejsca pobytu osoby/rodziny korzystającej z pomocy (poza gminę),

¹³ W tym: po 60 decyzji wydanych w 2019 r. i 2020 r. (w tym po 50 przyznających w danym roku pomoc w formie pieniężnej na zakup posiłku/żywności i po 10 – w formie posiłku) oraz 30 wydanych w I półroczu 2021 r. (w tym na ww. formy pomocy odpowiednio: 25 i 5 decyzji). Próbą objęto 0,94% wydanych decyzji w tym okresie.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: Kpa.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

¹⁷ Dwie decyzje z 13 i 19 lutego 2020 r.

¹⁸ Dwie decyzje z 11 i 16 września 2019 r.

- podjęcie przez nią pracy i poprawę sytuacji finansowej,
- zmienny dochód rodziny (zmiana wysokości zasiłków rodzinnych, dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego oraz otrzymanie alimentów),
- opinię rodzica, że dziecko nie będzie jadło obiadów w szkole (przyznawano wówczas posiłki w szkołach na okres próbny, dla zachęty),
- pandemię i przerwy w nauczaniu (np. wakacje, przerwy świąteczne),
- koniec roku budżetowego,
- zobowiązanie osób i rodzin np. do dokonania rejestracji w Miejskim Urzędzie Pracy, ustalenia uprawnień do świadczeń emerytalnych czy rentowych, czy też do podjęcia działań mających na celu aktywizację społeczno-zawodową (np. udział w zajęciach Centrum Integracji Społecznej lub w projektach aktywizujących).

Wszystkie 25 badanych decyzji przyznających pomoc w formie posiłku zostało wydanych na okresy rozpoczynające się w dniu ich wydania lub do 14 dni po (średnio 3 dni). Natomiast spośród 125 badanych decyzji przyznających pomoc w formie pieniężnej:

- 118 decyzji (94,4%) wydano, zgodnie z art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej za okres miesiąca kalendarzowego, począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz z wymaganą dokumentacją,
- siedem decyzji przyznających pomoc w formie pieniężnej (5,6%) wydano za okres rozpoczynający się następnego miesiąca kalendarzowego po złożeniu wniosku, z których pięć decyzji stanowiło kontynuację tej samej formy pomocy z poprzedniego miesiąca, a w przypadku dwóch pozostałych decyzji wnioskodawcy określili w podaniu lub podczas wywiadu środowiskowego, że potrzebują pomocy od następnego miesiąca po złożeniu wniosku.

(akta kontroli str. 140 i 142-179)

W latach 2019-2021 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki udzielenia dzieciom i uczniom niespełniającym kryterium dochodowego pomocy w zakresie dożywiania w szczególnie uzasadnionych przypadkach (tj. zgodnie z rozdziałem III.1.2 Programu).

(akta kontroli str. 180)

W ww. okresie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie (dalej: SKO) złożono, za pośrednictwem dyrektora MOPS, 24 odwołania od decyzji przyznającej pomoc w zakresie dożywiania, z których cztery, według stanu na 15 września 2021 r., nie zostały rozpatrzone, siedem zostało utrzymanych w mocy, a 13 zostało uchylonych. Odwołania składano głównie z powodu niezgadzania się przez wnioskodawcę z wysokością przyznanego świadczenia lub odmową przyznania pomocy spowodowaną przekroczeniem kryterium dochodowego lub brakiem współdziałania wnioskodawcy z pracownikiem socjalnym. Wszystkie 13 uchyleń wynikało z błędów formalnych MOPS popełnionych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, w tym z braku szczegółowego uzasadnienia sytuacji dochodowej lub socjalno-bytowej wnioskodawców, braku wyczerpującego materiału dowodowego lub niewskazaniu w decyzji wysokości środków finansowych jaką dysponował MOPS. W uchyleniach tych decyzji nie wystąpiły natomiast przypadki zastosowania przez organ odwoławczy innej interpretacji przepisów niż przyjęta w MOPS. Żadna z decyzji MOPS nie została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

(akta kontroli str. 181-195)

1.3. Wobec osób, które występowały z wnioskiem o przyznanie pomocy w zakresie dożywiania stosowano w MOPS jednolite kryteria kwalifikacji, bowiem wszystkie

osoby, które otrzymały ją w ramach zbadanych 150 decyzji¹⁹ spełniały m.in. kryteria dochodowe uprawniające uzyskania tego wsparcia.

(akta kontroli str. 150-153)

MOPS posiał informacje o liczbie dzieci i uczniów oraz osób dorosłych z terenu gminy, które nie zostały objęte pomocą w zakresie dożywiania, pomimo spełnienia warunków do jej przyznania. W 2020 r.²⁰ takich osób było 90, a w I półroczu 2021 r. – 80. Główne powody nieobjęcia tych osób pomocą w ramach Programu to: niechęć do korzystania z tej formy pomocy (55 osób w 2020 r. i 54 – w I półroczu 2021 r.), brak warunków technicznych i sanitarnych do przygotowania posiłku (cztery osoby w 2020 r.), a także m.in. uzależnienia podopiecznych (głównie alkoholizm) i marnotrawienie środków finansowych.

(akta kontroli str. 142-145 i 198-199)

W latach 2019-2021 (I półrocze) wystąpiły cztery przypadki zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej²¹ w sytuacji stwierdzenia, że dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotów wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego, w tym jeden w 2019 r. i trzy w I półroczu 2021 r. Przyczyną tego było przekroczenie kryterium dochodowego w związku z podjęciem przez wnioskodawców pracy po przyznaniu im pomocy. Wysokość należnej MOPS z tego tytułu kwoty wyniosła ogółem 1 080 zł (w tym ww. obu okresach odpowiednio: 280 zł i 800 zł), z której do 15 września 2021 r. zwrócono 500 zł²².

(akta kontroli str. 196)

1.4. Łączny koszt realizacji przez MOPS zadań w zakresie dożywiania w ramach modułu 1 i 2 Programu w latach 2019-2021 (I półrocze) wyniósł 9 487,3 tys. zł, w tym 2 349,5 tys. zł (24,8%) sfinansowano ze środków własnych, a 7 137,8 tys. zł (75,2%) – dotacji. W poszczególnych latach koszty te wyniosły:

- 4 445,4 tys. zł, w tym: 1 000 tys. zł środki własne (22,5%) i 3 445,4 tys. zł dotacja (77,5%),
- 4 070,6 tys. zł, w tym odpowiednio: 916,6 tys. zł (22,5%) i 3 154 tys. zł (77,5%),
- 971,3 tys. zł, w tym odpowiednio: 432,9 tys. zł (44,6%) i 538,4 tys. zł (55,4%).

W całym ww. okresie wysokość i struktura wydatków na poszczególne zadania wyniosła:

- 7 872,5 tys. zł (83%) na zasiłki celowe, w tym 3 487,3 tys. zł w 2019 r., co stanowiło 78,4% udziału w wydatkach tego roku, 3 528,3 tys. zł (86,7%) w 2020 r. i 856,9 tys. zł (88,2%) w I półroczu 2021 r.,
- 1 567,4 tys. zł (16,5%) na zakup posiłków, w tym odpowiednio: 958,1 tys. zł (21,6%), 494,9 tys. zł (12,2%) i 114,4 tys. zł (11,8%),
- 47,4 tys. zł (0,5%) na dowóz posiłków, które zostały poniesione wyłącznie w 2020 r. (1,2% wydatków tego roku).

W latach 2019-2021 (I półrocze) posiłki wydawano w formie:

- pełnego obiadu, z którego w tym okresie skorzystały ogółem 644 osoby, w tym 24 dzieci²³, 607 uczniów²⁴ oraz 13 pozostałych osób²⁵,

¹⁹ Próba 150 decyzji opisana w punkcie 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ W 2019 r. nie stwierdzono takich przypadków.

²¹ Pomoc udzielona w formie pieniężnej na zakup posiłku lub żywności.

²² Zwrócona kwota dotyczyła należności z 2021 r. (na 15 września 2021 r. pozostało z tego tytułu do zwrotu 300 zł). Natomiast na należność z 2019 r. w kwocie 280 zł MOPS wystawił tytuł egzekucyjny.

²³ Do czasu podjęcia nauki w szkole.

²⁴ Do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej.

²⁵ M.in. osoby starsze, chore, niepełnosprawne.

- jednego dania gorącego, z którego skorzystały ogółem 1 403 osoby, w tym odpowiednio: 25, 129 i 1 249.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że rodzaje posiłków wynikały z oferty poszczególnych szkół, z którymi podpisywane są rokrocznie porozumienia o współpracy w zakresie dożywiania oraz oferty organizacji pozarządowych przygotowujących gorący posiłek, na podstawie umów podpisanych z Gminą Olsztyn. Podała również, że pracownicy MOPS dokonywali corocznie kontroli realizacji zadania publicznego w organizacjach, a w placówkach oświatowych takich kontroli nie było, gdyż rodzice i uczniowie nie zgłaszali żadnych uwag i skarg dotyczących prowadzonego w nich dożywiania.

MOPS dokonywał płatności za faktyczne spożycie posiłków na podstawie otrzymywanych co miesiąc wykazów osób z nich korzystających.

(akta kontroli str. 142-145 i 197-199)

W poszczególnych latach okresu 2019-2021 (I półrocze) średnie koszty zasiłku celowego wyniosły odpowiednio: 217 zł, 206 zł i 106 zł miesięcznie na osobę, a jednego posiłku – odpowiednio: 8 zł, 11 zł i 13 zł. Rozliczeń z tytułu wydawanych posiłków MOPS dokonywał na podstawie porozumień i umów zawartych przez Gminę Olsztyn z danym podmiotem prowadzącym żywienie na jej terenie. Liczba podmiotów biorących udział w Programie wyniosła:

- 36 w 2019 r., w tym: 31 olsztyńskich szkół, a pozostali jego uczestnicy to wyłonieni w drodze konkursu: firma Jumar Catering z gm. Barczewo oraz cztery organizacje pozarządowe z terenu Olsztyna, tj. Caritas Archidiecezji Warmińskiej, Polski Związek Niewidomych, Spółdzielnia Socjalna „Smaki”, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Rodzinie „Arka”,
- 33 w 2020 r., w tym: 29 szkół i cztery organizacje z terenu Olsztyna,
- 11 w I półroczu 2021 r., w tym: siedem olsztyńskich szkół i cztery ww. organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 200-219)

W okresie objętym kontrolą dowozy posiłków realizowano wyłącznie w 2020 r. Wykonywała to spółdzielnia socjalna, dowożąca posiłki 14 osobom dorosłym na podstawie umowy zawartej z Gminą Olsztyn. Koszty tej usługi wyniosły ogółem 47,4 tys. zł, a jednostkowa stawka – 35 zł²⁶. Potrzebujący pomocy w tym zakresie zostali wytypowani przez pracowników socjalnych MOPS spośród osób starszych, samotnych i niepełnosprawnych. Spółdzielnia ta przygotowywała posiłki oraz dostarczała je do domów potrzebujących przystosowanym do tego transportem, użyczonym z Banku Żywności w Olsztynie.

(akta kontroli str. 142-145 i 220)

Zasady zwrotu dotacji celowej na dofinansowanie zadania własnego realizowanego w ramach Programu określono w umowach zawartych na dany rok przez Gminę Olsztyn z Wojewodą. MOPS składał kwartalne sprawozdania z rozliczenia tej dotacji/sprawozdania z realizacji Programu²⁷, opisane w punkcie 2.1. wystąpienia pokontrolnego. W okresie objętym kontrolą MOPS nie wykorzystał dotacji za 2019 r. w kwocie 32,7 tys. zł, którą terminowo zwrócił 31 grudnia 2019 r. Niewykorzystanie dotacji wynikało ze zgłoszenia się w 2019 r. po pomoc w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności mniejszej, niż przewidywano, liczby osób.

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki zwrotów przez MOPS dotacji z Programu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub

²⁶ Koszt dostarczenia jednego posiłku pod wskazany adres.

²⁷ Dalej: sprawozdanie kwartalne.

w nadmiernej wysokości, ani przypadki wykorzystania środków z budżetu państwa przeznaczonych na dożywianie na inne cele niezwiązane z dożywianiem.

(akta kontroli str. 221-247 i 273)

1.5. W latach 2019-2021 (I półrocze) do MOPS wpłynęły dwie skargi, które dotyczyły wysokości przyznanej kwoty pomocy i opóźnienia jej w udzieleniu. Obie zostały uznane za niezasadne, o czym wnioskujący zostali poinformowani pisemnie.

W 2019 r. została przeprowadzona w MOPS przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki kontrola kompleksowa, obejmująca m.in. realizację Programu. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 128-139)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność MOPS w zakresie przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2 Programu.

OBSZAR

2. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie działań pomocowych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą MOPS przekazywał kwartalne sprawozdania oraz informacje roczne o realizacji Programu²⁸ bezpośrednio Wojewodzie²⁹, podczas gdy zgodnie z rozdziałem VII.1 pkt 1 Programu, informacje roczne przekazuje do wojewody prezydent miasta, będący, zgodnie z rozdziałem IV.1.1, koordynatorem Programu na szczeblu gminy. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że realizacja zadania z zakresu pomocy społecznej w powyższym zakresie należy do Ośrodka, zatem do wszelkich czynności związanych z realizacją tego zadania, niezależnie od źródeł finansowania, upoważniony jest jego dyrektor na mocy upoważnienia Prezydenta Olsztyna z 24 marca 2015 r.³⁰ Zakres i treść tego umocowania pozostaje w całkowitej zgodności z wolą mocodawcy. W związku z tym i z charakterem realizowanych zadań Dyrektor Ośrodka, działając w imieniu Gminy Olsztyn, składał do Wojewody, za akceptacją Prezydenta Olsztyna, informację roczną z realizacji Programu. Wynikało to także z faktu, iż Ośrodek dysponował wszelkimi danymi, które były przekazywane w tej informacji.

(akta kontroli str. 115-116, 124-127, 248 i 273)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek przekazał Wojewodzie informacje roczne za 2019 r. i 2020 r. odpowiednio: 17 stycznia 2020 r. i 18 stycznia 2021 r., tj. zgodnie z terminem określonym w rozdziale VII.1 pkt 1 Programu. Były one przesyłane Wojewodzie za pośrednictwem aplikacji CAS, do której dostęp posiadał również Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miasta w Olsztynie. MOPS nie był wzywany przez ten Urząd, ani przez Wojewodę do poprawy ww. sprawozdań, ani nie składał do nich korekt z własnej inicjatywy. Informacje roczne zawierały wszystkie wymagane dane wymienione w rozdziale VII.1 pkt 2 Programu i były zgodne z danymi Ośrodka, m.in. z jego ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 248-267)

²⁸ Dalej: informacje roczne.

²⁹ Poprzez Centralną Aplikację Statystyczną Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dalej: CAS.

³⁰ Na jego podstawie Dyrektor MOPS został upoważniony m.in. do reprezentowania Gminy Olsztyn we wszystkich sprawach statutowych Ośrodka oraz do udzielania dalszego pełnomocnictwa.

MOPS przekazywał Wojewodzie również sprawozdania kwartalne, wymagane zawartymi z nim przez Gminę Olsztyn umowami w sprawie udzielenia dotacji celowej na dofinansowania zadania własnego realizowanego w ramach Programu. Sprawozdania te za okresy od II kwartału 2019 r. do II kwartału 2021 r. Ośrodek przedłożył w terminach określonych w § 5 ust. 2 umów zawartych z Wojewodą, tj. do 15 dnia miesiąca po zakończeniu każdego kwartału. Natomiast sprawozdanie z rozliczenia dotacji za I kwartał 2019 r. zostało przekazane Wojewodzie nieterminowo (opisano w sekcji wystąpienia „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 222-247 i 273-307)

Oprócz przekazywanej Wojewodzie powyższej sprawozdawczości dotyczącej realizacji Programu MOPS sporządził również dwa sprawozdania roczne z działalności Ośrodka za 2019 r. i 2020 r., które przekazał Prezydentowi Olsztyna odpowiednio: 9 marca 2020 r. i 15 marca 2021 r. Sprawozdania te, w rozdziale II.1. „Realizacja pomocy i rodzaje świadczeń”, obok innych form pomocy, zawierały również dane merytoryczne, rzeczowe i finansowe dotyczące realizacji Programu, w tym m.in. formy pomocy, wydatkowane kwoty, liczbę osób objętych Programem, liczbę udzielonych świadczeń, koszt jednego posiłku.

Dane zawarte w sprawozdaniach z działalności Ośrodka różniły się od danych wykazanych w przekazanych Wojewodzie informacjach rocznych. Rozbieżności dotyczyły liczby osób objętych Programem i kwot wydatkowych w ramach niego, bowiem:

- liczba osób objętych Programem przedstawiona na str. 13 sprawozdania z działalności za 2019 r. (4 837 osób) była większa o 382 od rzeczywistej liczby osób objętych programem (4 455 osób) wykazanej w informacji rocznej za 2019 r. (Dział 1, pozycja 1),
- liczba osób objętych Programem przedstawiona na str. 13 sprawozdania z działalności za 2020 r. (4 336 osób – zasiłki celowe, 274 osoby – gorące posiłki dla dzieci, łącznie 4 610 osób) była większa o 170 od rzeczywistej liczby osób objętych Programem (4 440 osób) wykazanej w informacji rocznej za 2020 r. (Dział 1, pozycja 1),
- kwoty wykorzystane na realizację Programu wykazane w sprawozdaniu z działalności za 2020 r. (ogółem 3 568 607 zł, w tym 2 652 012 zł dotacji) były niższe po 501 975 zł od kosztu realizacji Programu przedstawionego w informacji rocznej za 2020 r. (Dział 1, pozycje 7 i 9, odpowiednio: 4 070 582 zł i 3 153 987 zł).

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że w sprawozdaniach z działalności MOPS za lata 2019-2020 wskazano sumę osób korzystających z różnych form pomocy. Była to suma dzieci i młodzieży korzystającej z gorącego posiłku w szkołach, żłobkach, przedszkolach i uczęszczających na zajęcia pozaszkolne oraz liczba osób, którym przyznano pomoc w formie świadczenia pieniężnego. W ciągu roku jedna osoba może korzystać z różnych form pomocy w ramach Programu. W sprawozdaniu opisowym z działalności Ośrodka wykazuje się każdy rodzaj pomocy, liczbę osób, średnią wysokość przyznanej pomocy oraz wydatkowane środki. Zatem osoba mogła być wykazana kilkakrotnie. Natomiast w sprawozdaniu przekazywanym Wojewodzie ujmowane są osoby tylko raz, niezależnie z ilu i jakich form pomocy skorzystały.

Dyrektor MOPS wyjaśniła również, że do 2019 r. w sprawozdaniach z działalności MOPS wykazywano środki finansowe wydatkowane w Urzędzie Miasta na opłacenie gorących posiłków wydawanych przez organizacje pozarządowe w ramach zadania publicznego „Przygotowanie i dystrybucja gorących posiłków dla uprawnionych klientów MOPS – realizacja zadania w ramach Programu”. Od 2020 r. środki te nie

są już ujmowane w naszym sprawozdaniu, a realizacja tego zadania jest wykazywana przez Urząd Miasta Olsztyna.

(akta kontroli str. 124-127, 249-260 i 308-327)

W latach 2019-2021 (I półrocze) MOPS przeprowadził siedem kontroli realizacji zadań przez jednostki uczestniczące w Programie, w tym cztery kontrole w 2019 r. i trzy w 2020 r. Odbły się one bezpośrednio we wszystkich czterech organizacjach pozarządowych zapewniających ciepły posiłek dzieciom i osobom dorosłym i dotyczyły realizacji zadania publicznego „Przygotowanie i dystrybucja gorących posiłków dla uprawnionych klientów MOPS w Olsztynie”. W ich wyniku Ośrodek stwierdził, że większość uprawnionych osób regularnie realizuje przyznaną pomoc, a w godzinach, w których wydawano posiłki podopiecznym MOPS nie były one odbierane przez osoby nieuprawnione. Uzyskano także informacje, że korzystający z pomocy nie mieli zastrzeżeń do sporządzanych posiłków. Ośrodek nie stwierdził nieprawidłowości w realizacji zadań przez kontrolowane jednostki.

(akta kontroli str. 268-272)

2.2. Dyrektor MOPS podała, że w latach 2019-2021 (I półrocze) nie zaobserwowano trudności ani ryzyk związanych z realizacją Programu. Natomiast wprowadzenie go ograniczyło ryzyko wystąpienia zjawiska niedożywienia wśród dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych. Dyrektor Ośrodka nie zgłaszała uwag i spostrzeżeń związanych z funkcjonowaniem Programu ani do Urzędu Miasta ani do Urzędu Wojewódzkiego. Nie miała także zastrzeżeń dotyczących sposobu podziału środków na realizowane zadania. Zaznaczyła, że w okresie trwania Programu zauważono znaczący spadek liczby osób z niego korzystających, szczególnie wśród dzieci i młodzieży. Według Dyrektora MOPS mogło to wynikać z powodu wystąpienia ryzyka epidemicznego i zawieszenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych. W tym czasie dzieci i młodzież szkolna została zabezpieczona poprzez przyznanie rodzinom świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego na zakup żywności. Dyrektor Ośrodka podała, że uzależnienie darmowego dożywiania dzieci od kryterium dochodowego rodziny może powodować efekt stygmatyzacji i ograniczać zainteresowanie korzystaniem z Programu. Zdaniem Dyrektora realizacja Programu powinna być prowadzona przez szkoły z pominięciem instytucji pomocy społecznej i być niezależna od kryterium dochodowego, dla wszystkich dzieci uczących się.

(akta kontroli str. 328-329)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawozdanie z rozliczenia dotacji za I kwartał 2019 r., którego termin złożenia Wojewoda wyznaczył na 18 kwietnia 2019 r., zostało przekazane przez MOPS następnego dnia. Sporządzający to sprawozdanie pracownik MOPS, zatrudniony na stanowisku specjalisty ds. sprawozdawczości w Dziale Strategii i Analiz, wyjaśnił, że było to pierwsze, dodatkowo wymagane przez Wojewodę, sprawozdanie kwartalne w ramach Programu. Podał, że uzyskał ustną zgodę pracownika Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie na przedłużenie terminu sporządzenia sprawozdania do 19 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli str. 222-227, 273-282 i 306-307)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność MOPS w zakresie realizacji obowiązków sprawozdawczych dotyczących działań pomocowych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku z jednostkowym charakterem stwierdzonej nieprawidłowości oraz terminowym składaniem kolejnych sprawozdań kwartalnych Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku w tej sprawie.

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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 12 października 2021 r.

Kontroler
Krzysztof Śleszyński
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis