



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.07.2021

Pan
Paweł Marcin Hoszkiewicz
Kierownik Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Barcianach
ul. Wojska Polskiego 7
11-410 Barciany

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Barcianach, ul. Wojska Polskiego 7, 11-410 Barciany (dalej: GOPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Marek Hoszkiewicz, Kierownik GOPS od 1 maja 2019 r. (dalej: Kierownik). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Maria Pyrzcz, Kierownik GOPS od 27 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki pomocy społecznej dotyczące przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2¹ wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023² (dalej: Program). 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 kontroli, tj. do 28 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. Agnieszka Kielbik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/80/2021 z dnia 28 czerwca 2021 r. 2. Anna Kamińska – Bisior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/100/2021 z dnia 1 września 2021 r. (akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

GOPS był przygotowany kadrowo i organizacyjnie do realizacji zadań w ramach Programu, w tym w okresie pandemii COVID-19. Prawdłowo rozpoznał i określał potrzeby dzieci⁵ i uczniów⁶ oraz osób dorosłych kwalifikujących się do uzyskania pomocy w formie posiłku lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (dalej: zasiłek celowy). Prowadzone postępowania administracyjne były prawidłowo dokumentowane, zaś decyzje o przyznaniu pomocy osobom spełniającym kryterium finansowe wydawano terminowo. Ich wydanie poprzedzono w 99,3% przypadków przeprowadzaniem wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacją, z których wynikało, że spełnione zostało kryterium do przyznania pomocy w ramach ww. Programu. Dotacje celowe otrzymane od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w ramach modułu 1 i 2 wykorzystano terminowo na pomoc w zakresie dożywiania, zgodnie z założeniami Programu. GOPS realizował również obowiązki sprawozdawcze dotyczące Programu, bowiem z upoważnienia Wójta

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

² Przyjętego chwałą 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, stanowiący załącznik do uchwały (M.P. poz.1007).

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 Oznacza dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej.

⁶ Oznacza uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej.

terminowo przekazał Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu informacje o realizacji Programu. Informację o podjętych działaniach w ramach Programu przekazywano do Urzędu Gminy w Barcianach po zakończeniu realizacji zadania. Po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii, w GOPS wydawano decyzje przyznające świadczenie w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na przygotowanie gorącego posiłku w trakcie nauki zdalnej, które zapewniły pomoc w zakresie dożywiania w związku z pandemią COVID-19.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- udzielania świadczenia w formie posiłku przed wydaniem decyzji ją przyznającej (6,6% badanych decyzji),
- błędnego określenia w decyzjach przyznających pomoc w ramach Programu organu je wydającego (100% badanych),
- przypadków wydania rozstrzygnięć mimo pozostawiania w obiegu prawnym innej decyzji w tej sprawie (5,3%),
- nierzetelnego sporządzenia informacji rocznej z realizacji Programu w 2020 r., poprzez podanie w nim błędnych danych w zakresie form realizowanych posiłków,
- skutecznego nadzoru nad realizacją przez szkoły zadań związanych z dożywianiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach objętych kontrolą zadania i strukturę organizacyjną GOPS określała uchwała nr XVIII/109/2012 Rady Gminy Barciany z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Barcianach⁸, zgodnie z którą był on jednostką organizacyjną Gminy utworzoną w celu realizacji zadań własnych i zleconych w zakresie pomocy społecznej, integracji społecznej i polityki prorodzinnej. Zadaniem własnym GOPS było realizowanie pomocy związanej z dożywianiem dzieci, opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Do właściwości jednostki należała także realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu podniesienie poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Zarządzeniem nr 93/2018 Wójta Gminy Barciany⁹ z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023” Kierownik GOPS został upoważniony do realizacji Programu w zakresie modułu 1 i 2. Zgodnie z ww. zarządzeniem w GOPS miała być przechowywana dokumentacja dotycząca ww. modułów.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz.U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 2005, ze zm.

⁹ Dalej: Wójt.

W okresie objętym kontrolą w GOPS wydzielono m.in. stanowiska specjalistów pracy socjalnej oraz stanowisko kierownicze. Zadania z zakresu dożywiania wynikające z Programu wykonywało od pięciu do sześciu osób¹⁰ (pracownicy socjalni i kierownik), którzy zgodnie z posiadanym zakresem obowiązków lub upoważnieniami Wójta wykonywali zadania w zakresie weryfikacji wniosków osób występujących o przyznanie pomocy.

Kierownicy GOPS posiadali udzielone zarządzeniami¹¹ Wójta upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej. Na wniosek Kierownika GOPS upoważnienie do wydawania decyzji w czasie jego nieobecności posiadała także jedna z pracownic socjalnych. Ponadto Kierownicy otrzymali również upoważnienia do podejmowania w imieniu Gminy wszelkich działań w ramach Programu, realizowanych na podstawie umów zawartych z Wojewodą Warmińsko - Mazurskim¹².

(akta kontroli str. 7-41)

W związku z ogłoszeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 16 marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca stanu epidemii, zarządzeniami Kierownika¹³ ograniczono bezpośrednią obsługę na rzecz zdalnej, a w przypadku braku możliwości jej zapewnienia udostępniono skrzynkę podawczą (urnę). Z ww. zarządzeń wynikał tryb obsługi interesantów oraz sposób działania jednostki przeciwdziałający zakażeniu COVID-19. Rozwiązania dotyczyły m.in. ograniczenia prowadzenia wywiadów środowiskowych w miejscu zamieszkania, zobowiązania pracowników do bieżącego monitoringu telefonicznego środowiska, w szczególności osób starszych, samotnych, korzystających z pomocy społecznej. Według wyjaśnień nadzór nad ich realizacją sprawował Kierownik. Informacje o ww. zarządzeniach zostały udostępnione na stronach internetowych GOPS. W ich efekcie zapewniono nieprzerwaną pracę przy zachowaniu reżimu sanitarnego.

GOPS nie posiadał uregulowań wewnętrznych w zakresie identyfikowania i realizowania działań pomocowych związanych bezpośrednio z zadaniami Programu. Kierownik wyjaśnił, iż analiza potrzeb realizowana była poprzez rozpoznanie środowiska przez pracowników socjalnych, którzy we współpracy ze szkołami opracowywali listę osób i szacowali środki wymagane na realizację Programu. Z inicjatywy GOPS podejmowano kontakt z wychowawcami i pedagogami w szkołach w celu objęcia każdego dziecka w czasie nauki w szkole pomocą w formie gorącego posiłku. GOPS zamieszczał w mediach społecznościowych oraz na stronie internetowej, posiadającej ponad 3000 subskrybentów, informacje o konieczności złożenia wniosku o przyznanie posiłków dla dzieci. Informacja ta, w ocenie Kierownika, docierała do mieszkańców Gminy Barciany¹⁴ w sposób szybki i miała szeroki zasięg. Środowisko osób starszych było monitorowane przez pracowników socjalnych podczas wyjazdów terenowych w celu przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Ponadto opiekunki środowiskowe były zobowiązane do zgłaszania rozpoznanych potrzeb wśród mieszkańców. Analizowano także informacje otrzymywane od mieszkańców, sołtysów w zakresie potrzeb pomocowych.

(akta kontroli str. 42-60)

¹⁰ W tym kierownik jednostki.

¹¹ Nr 49/2016 Wójta Gminy Barciany z dnia 27 maja 2016 r. oraz nr 61/2019 Wójta Gminy Barciany z dnia 9 maja 2019 r. w sprawie udzielenia upoważnień.

¹² Umowy PS-I.946.15.51.2019 z dnia 18 marca 2019 r., PS-I.946.15.51.2020 z dnia 17 marca 2020 r. oraz PS-I.946.15.51.2021 z dnia 18 lutego 2021 r.

¹³ Nr 4/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w GOPS w Barciany działań organizacyjnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz nr 5/2020 z dnia 30 października 2020 r. w sprawie czasowej zmiany organizacji pracy GOPS.

¹⁴ Liczącej ok. 6000 mieszkańców.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do GOPS nie wpłynęły skargi i wnioski na jego działanie związane z udzielaną pomocą w ramach Programu.

(akta kontroli str. 61)

W latach 2019-2021 (I półrocze) GOPS nie był kontrolowany w zakresie realizacji zadań dotyczących dożywiania w ramach Programu zarówno przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, jak i przez pracowników Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. 62)

1.2. W okresie objętym kontrolą, informacje o potrzebie udzielenia wsparcia w zakresie dożywiania dla mieszkańców z terenu Gminy GOPS otrzymywał w wyniku:

- złożenia wniosków przez rodziców–opiekunów lub osoby dorosłe – 2335 wniosków,
- na skutek działań własnych pracowników socjalnych GOPS – 186 wniosków dzieci, uczniów i osób dorosłych.

Udzielenie pomocy w wyniku działań własnych pracowników GOPS związane było w 99,4 % przypadków (łącznie 179) z przyznaniem świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności z Programu w celu przygotowania gorącego posiłku w okresie nauki zdalnej związanej z pandemią COVID-19.

W okresie objętym kontrolą kierownicy GOPS zamieszczali na stronach internetowych jednostki oraz portalach społecznościowych informacje o możliwości uzyskania wsparcia w zakresie dożywiania w formie posiłku. Wskazywali w nich m.in. termin rozpoczęcia składania wniosków tj. 3 grudnia 2018 r., 17 sierpnia 2020 r., 5 stycznia 2021 r., 16 sierpnia 2021r. Po uwzględnieniu terminów przeprowadzenia wywiadów środowiskowych oraz okresu na wniesienie odwołania od wydanego rozstrzygnięcia, dla zapewnienia możliwości rozpoczęcia udzielania wsparcia koniecznym było nadanie im rygoru natychmiastowej wykonalności.

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż w mediach społecznościowych zamieszczano ogłoszenia, które miały charakter informacyjny i „przypominały” rodzicom o konieczności złożenia wniosku o przyznanie tej formy pomocy. Ich zamieszczanie wynikało z doświadczeń lat poprzednich, kiedy to wiele wniosków było składanych już po rozpoczęciu roku szkolnego, co stanowiło ogromne obciążenie dla pracowników GOPS. Ponadto skutkowało to także objęciem dożywianiem dzieci tego wymagających, nierzadko dopiero w 2-3 tygodniu trwania roku szkolnego. Wskazał, że jeśli rodzic złożył podanie wcześniej, to było ono rozpatrywane w zwykłym trybie. Ogłoszenia, o których mowa powyżej, nie zawierały terminu końcowego przyjmowania wniosków.

(akta kontroli str. 53-59, 63-66)

W badanym okresie udzielono wsparcia 827 osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu, tj. dzieciom, w tym uczniom oraz osobom dorosłym (w tym starszym, chorym lub niepełnosprawnym i samotnym), w tym w:

- 2019 r. – 691 osobom, co stanowiło 11,2 % mieszkańców Gminy ogółem,
- 2020 r. – 790 osobom (12,9 % mieszkańców Gminy),
- 2021 r. (I półrocze) – 636 osobom (10,4 % mieszkańców Gminy).

W latach 2019-2021 (I półrocze) GOPS wydał łącznie 2504 decyzje przyznające świadczenia wynikające z Programu w formie posiłku lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, z tego:

- w 2019 r. wydano 1041 decyzji przyznających świadczenia, w tym 527 decyzji przyznających to świadczenie w formie posiłku dla dzieci¹⁵;
- w 2020 r. ogółem 823 decyzje przyznające ww. świadczenia, w tym 205 przyznających świadczenie w formie posiłku dzieciom;
- w 2021 r. (I półrocze) ogółem 640, w tym 178 decyzji dotyczących udzielenia pomocy w formie posiłków dzieciom.

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż przyczyną spadku (w porównaniu do 2019 r.) liczby wydawanych decyzji przyznających pomoc w formie posiłków uczniom w szkole w 2020 r. był stan epidemii COVID-19. Od dnia 12 marca 2020 r. zawieszono działalność dydaktyczną, a część rodziców z powodu zamknięcia szkół nie wnioskowało o pomoc w formie posiłków. GOPS dysponował w tym okresie wiedzą na temat potrzeb w zakresie dożywiania w środowisku gminnym, wydał więcej decyzji w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku i żywności (zasiłek celowy) na wniosek rodzica lub opiekuna. Prowadzono także rozeznanie w kierunku objęcia dzieci i uczniów pomocą z urzędu, jednak ostatecznie wobec napływu wniosków rodziców o przyznanie pomocy w formie zasiłków celowych nie zdecydowano się na zmianę wydanych decyzji.

W latach 2019-2021 (I półrocze) w GOPS wydano 20 decyzji odmawiających przyznania świadczenia¹⁶ w zakresie dożywiania (w tym 17 dotyczyło pomocy w formie posiłku dla dzieci i uczniów). Powodem odmowy przyznania świadczenia było niespełnienie kryterium dochodowego przez wnioskodawców.

GOPS w latach 2019-2021 (I półrocze) wydał 19 decyzji uchylających decyzje przyznające pomoc w formie posiłków dla dzieci i uczniów. Powodem uchylecia była rezygnacja przez dziecko z tej formy pomocy lub wyjazdu poza granice Gminy. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki umorzenia postępowania i nierozpoznania spraw.

(akta kontroli str. 53-59, 63,67)

W wyniku analizy 151 decyzji administracyjnych (6% wydanych ogółem)¹⁷ przyznających pomoc w ramach Programu ustalono, iż:

- W 142 przypadkach (94% badanych) zostały one wydane w dniu wpływu wniosku bądź podjęcia z urzędu informacji o potrzebie udzielenia wsparcia w zakresie dożywiania lub przed upływem 30 dni od ww. zdarzeń. W pozostałych dziewięciu przypadkach decyzje wydano po upływie od 36 do 57 dni od dnia wpływu wniosku. W przypadku ośmiu decyzji¹⁸ wydanych w 2019 r. GOPS poinformował wnioskodawcę o nowym terminie załatwienia sprawy oraz wskazał, iż „wydanie decyzji nastąpi (...) po ukazaniu się w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwały Rady Gminy w sprawie podjęcia Rządowego Programu na lata 2019 -2023 Posiłek w szkole i w domu”.
- W 150 przypadkach na 151 zbadanych wydanie decyzji administracyjnej było poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego¹⁹ lub jego

¹⁵ Realizowane w szkołach i przedszkolach.

¹⁶ Cztery decyzje w 2019 r., siedem w 2020 r. i dziewięć w 2021 r.

¹⁷ Badaniem objęto decyzje, którymi przyznano pomoc w zakresie dożywiania proporcjonalnie w każdym roku objętym kontrolą z uwzględnieniem decyzji dotyczących różnych form ich udzielenia (np. zasiłek celowy, świadczenie rzeczowe) związanych z dożywianiem.

¹⁸ W jednym przypadku decyzję wydano w terminie 30 dni od dnia sporządzenia wywiadu środowiskowego.

¹⁹ W ośmiu przypadkach.

aktualizacją. W jednym przypadku stwierdzono, iż nie udokumentowano przeprowadzenia aktualizacji wywiadu środowiskowego²⁰.

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż beneficjent pomocy złożył powtórnie wniosek o udzielenie świadczenia (miesiąc po poprzednim wniosku). Pracownik socjalny wpisał w sporządzonym wywiadzie środowiskowym adnotację o wywiadzie, który wnioskodawca potwierdził podpisem. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie, a sytuację finansową rodziny zbadano na podstawie złożonego oświadczenia. Pracownik rozpatrzył sprawę, jednak przez niedopatrzenie nie dokonał oceny sytuacji w formie wpisu w części VII wywiadu środowiskowego.

Po dniu 31 marca 2020 r.²¹ pracownicy sporządzali wywiady środowiskowe lub ich aktualizację także w formie rozmowy telefonicznej z wnioskodawcą. W wypełnianych kwestionariuszach wywiadów środowiskowych pracownicy socjalni każdorazowo zamieszczali informację o łącznym dochodzie w rodzinie, dochodzie na osobę w rodzinie, kryterium dochodowym dla danej osoby/rodziny (wynikające z art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²²).

- Wywiady środowiskowe przeprowadzone zostały z zachowaniem terminu określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego²³.
- Dzieciom²⁴ i uczniom, przyznano pomoc w formie posiłków, tj. w postaci pełnego obiadu przez 5 dni w tygodniu w okresie od stycznia do czerwca oraz od września do grudnia²⁵, co zostało wskazane w sentencjach wydawanych rozstrzygnięć o udzieleniu wsparcia. Według wyjaśnień Kierownika GOPS przyczyną wydawania decyzji na ww. okresy była realizacja zadania przez szkoły, które funkcjonują w dni powszednie w okresie nauki. Na terenie Gminy Barciany brak było podmiotów, które mogłyby przygotować posiłki. Podczas dłuższych nieobecności dzieci w szkołach rodzice mieli możliwość złożenia wniosku o przyznanie pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności w ramach Programu. Ponadto Kierownik wyjaśnił, iż decyzje były wydawane na ww. okresy z uwagi na zalecenia kontrolne wynikające z poprzednio realizowanej pomocy w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”²⁶.

W okresie objętym kontrolą 56 dzieciom w okresach wakacyjnych, na wnioski rodziców, została przyznana pomoc w formie posiłku²⁷, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

- Osobom dorosłym lub rodzinom²⁸ udzielono pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności. W jednym przypadku spośród

²⁰ Decyzja znak GOPS.5020.01.0331.01.19.

²¹ Od dnia wejścia przepisu 15o ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), zgodnie z którym z przyczyn związanych z przeciwdziałaniem Covid-19, ilekroć zgodnie z ustawą o pomocy społecznej wymagane jest przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji, w szczególności z osobą lub rodziną, które zostały poddane kwarantannie w związku z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, ustalenie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej zamiast przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego lub jego aktualizacji może nastąpić na podstawie rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym.

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

²⁴ Uczęszczającym przedszkoli.

²⁵ Z uwzględnieniem terminu złożenia wniosku.

²⁶ M.P. z 2015 r. poz. 821, ze zm.

²⁷ Dotyczy dzieci uczęszczających do przedszkoli.

151 zbadanych wydano beneficjentowi z ww. grupy decyzję²⁹ dotyczącą przyznania pomocy w formie posiłku, tj. pełnego obiadu. Kierownik wyjaśnił, iż posiłek ten zapewniony został osobie, która przebywała w schronisku mieszczącym się na terenie Gminy na podstawie decyzji skierowującej, wydanej przez GOPS. Schronisko to posiadało możliwość przygotowania posiłków dla osób w nim przebywających. Osobom dorosłym pomoc zapewniano w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, gdyż na terenie Gminy brak było podmiotów mogących przygotować posiłki. Ponadto klienci GOPS nie wnioskowali o taką pomoc.

Osobom dorosłym świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznawano jednorazowo w określonej decyzjami kwocie. Z analizy wywiadów środowiskowych tj. planów pomocy zatwierdzonych przez Kierownika GOPS, wynikało, iż niektóre osoby otrzymywały pomoc w formie ww. świadczenia kilkakrotnie.

Kierownik wskazał, iż przy przyznawaniu świadczenia pieniężnego na zakup żywności w ramach Programu kierowano się zasadą analogii do zasiłku celowego przyznawanego w ramach ustawy o pomocy społecznej, który ma charakter jednorazowy.

- W zbadanych przypadkach kwota świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności kształtowała się od 50 zł do 500 zł.

Kierownik GOPS wyjaśnił, że w ustalaniu wysokości świadczenia pieniężnego na zakup żywności lub posiłku posługiwano się wykładnią m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 czerwca 2020 r. II SA/Rz 101/20, którego zapisy stanowią, że „(...) pomoc przewidziana w (...) wieloletnim rządowym programie „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, realizowana jest trybie przewidzianym w przepisach ustawy o pomocy społecznej i należy ją utożsamiać z zasiłkiem celowym wskazanym w przepisie art. 39 tej ustawy.” Zatem przy określaniu wysokości pomocy brana była pod uwagę sytuacja życiowa wnioskodawcy, a także możliwości finansowe organu oraz potrzeby innych osób wymagających wsparcia ze strony instytucji pomocy społecznej. Sytuacja każdej z osób wnioskujących o przyznanie zasiłku celowego była określana przez pracownika socjalnego podczas wywiadu środowiskowego przeprowadzanego w miejscu zamieszkania tej osoby, rozpatrywana indywidualnie i brane były pod uwagę takie czynniki, jak liczba osób w rodzinie, dochody rodziny, fakt przyznania (lub nie) innych świadczeń finansowych z funduszu pomocy społecznej, możliwości zarobkowania osoby wnioskującej. Kluczowy był także jej wiek, posiadanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, stan zdrowia, wydatki miesięczne ponoszone na leczenie, rehabilitację lub zakup leków. W czasie przeprowadzania wywiadu środowiskowego pracownik socjalny starał się określić, jaka część posiadanych przez Wnioskodawcę dochodów pozostaje do wykorzystania przez nią na zakup żywności dla siebie lub dla członków jej rodziny. Całość tych danych zebranych w wywiadzie środowiskowym była analizowana przez pracownika socjalnego i stanowiła podstawę do ustalenia kwoty przyznanej osobie lub rodzinie, przeznaczonej na zakup żywności.

- W 141 przypadkach (93,3 % badanych) udzielenie pomocy w formie posiłku lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności nastąpiło po dniu wydania decyzji. W dziesięciu przypadkach (6,6% badanych decyzji) GOPS

²⁸ Zbadano ogółem 55 decyzji o udzieleniu wsparcia dotyczących ww. grupy.

²⁹ Decyzja znak GOPS.5020.04.0623.06.20.

udzielił pomocy w formie posiłków przed dniem wydania decyzji, którą przyznano taką pomoc (opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- Zbadane decyzje, zawierały:
 - wszystkie obligatoryjne elementy określone przepisami prawa³⁰, jednakże zawierały one błędne oznaczenie organu wydającego decyzję (co opisano w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
 - pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz o konieczności zgłoszenia każdej zmiany w sytuacji osobistej, dochodowej i majątkowej, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń.
- Wszystkim zbadanym decyzjom nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu decyzji administracyjnych nie wskazano przyczyn (przesłanek) zastosowania rygoru, o którym mowa w art. 108 § 1 Kpa.
Kierownik wyjaśnił, iż rygor ten jest stosowany ze względu na „wyjątkowo ważny interes strony”, którym niewątpliwie było zapewnienie dziecku pomocy w formie posiłków w szkole lub zakupu produktów żywnościowych.
- W związku ze spowodowanymi pandemią COVID-19 okresami nauki zdalnej i związanym z nią brakiem zapewnienia posiłku w szkole w ramach Programu, pomoc udzielana była uczniom w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności w celu przygotowania gorącego posiłku, co wskazano w sentencjach wydanych decyzji. Jednakże wydanie decyzji w formie zasiłku celowego nie zostało poprzedzone uchynieniem decyzji wprowadzonych wcześniej do obrotu prawnego, w których przyznano pomoc w formie posiłku. Ww. forma nie była możliwa do zrealizowania z powodu pandemii COVID-19 (co opisano w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Decyzje administracyjne we wszystkich przypadkach wydawane były przez osoby posiadające stosowne upoważnienie Wójta do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 46-59, 68-314)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki udzielenia pomocy w formie posiłku lub świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności w szczególnie uzasadnionych przypadkach (tj. gdy beneficjenci pomocy nie spełniali kryterium dochodowego).

W okresie objętym kontrolą³¹ nie wniesiono odwołań od decyzji wydanych w związku z pomocą określoną Programem.

(akta kontroli str. 315)

1.3. W wyniku analizy 151 decyzji i poprzedzających je wywiadów środowiskowych, o której mowa w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego ustalono, iż wnioskodawcy zwracali się do GOPS wskazując rodzaj pomocy, którą chcą otrzymywać. Po przyjęciu zgłoszenia pracownicy GOPS, w przypadkach wątpliwości co formy pomocy, podczas wywiadu środowiskowego określali potrzeby i oczekiwania osoby lub rodziny. Analiza danych zawartych w wywiadach środowiskowych, dotyczących łącznego dochodu rodziny oraz dochodu na osobę wykazała, iż pomoc została przyznana we wszystkich przypadkach osobom

³⁰ Określone w art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. dalej: Kpa).

³¹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

spełniającym kryterium dochodowe³². Spełnianie tego kryterium każdorazowo ustalono poprzez pobranie oświadczenia osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia zawierającego dane o uzyskiwanych przychodach. Dane dotyczące sytuacji osób (rodzin) pochodziły także z pozyskiwanych zaświadczeń, informacji o uzyskiwanych zasiłkach wypłaconych przez GOPS lub inne ośrodki pomocy społecznej, zaświadczeniach o dochodach z zakładu pracy wnioskodawców, oświadczeniach m.in. o utrzymywaniu się z prac dorywczych, wysokości zasiłku chorobowego, decyzji o przyznaniu zasiłku lub wyroku sądu dotyczącego przyznanych alimentów.

(akta kontroli str. 68-302)

W sporządzonych sprawozdaniach, kierowanych do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego GOPS wskazał, iż w latach 2019–2021 (I półrocze), na terenie Gminy nie wystąpiły przypadki nieobjęcia pomocą w ramach Programu, w sytuacjach kiedy osoby spełniły warunki jej otrzymania wskazane w ustawie o pomocy społecznej i w Programie. Nie stwierdzono także, że dochód na osobę w rodzinie wnioskodawcy przekroczył kwotę kryterium dochodowego, w związku z czym nie wystąpiły przypadki zwrotu wydatków z tego tytułu.

(akta kontroli str.316, 320-332)

1.4. Łączny koszt realizacji zadań w ramach modułu 1 i 2 Programu wyniósł 718,1 tys. zł ogółem, w tym w tym środki własne Gminy Barciany stanowiły 190,1 tys. zł (26,5%), z tego w:

- 2019 r. – 311,2 tys. zł, w tym: 71,2 tys. zł środki własne (22,9%) i 240 tys. zł dotacja (77,1%),
- 2020 – 252,5 tys. zł, w tym odpowiednio 58,8 tys. zł (23,3%) i 193,7 tys. zł (76,7%),
- 2021 (I półrocze) 154,5 tys. zł, w tym odpowiednio 60,2 tys. zł (39 %) i 94,4 tys. zł (61%).

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

- 321,7 tys. zł (44,8%) na zasiłki celowe, w tym 76,7 tys. zł w 2019 r., co stanowiło 24,7% udziału w wydatkach tego roku, 147,6 tys. zł (58,5%) w 2020 r. i 97,3 tys. zł (63%) w I półroczu 2021 r.,
- 396,4 tys. zł (55,2%) na zakup posiłków, w tym odpowiednio: 234,4 tys. zł (75,3%), 104,8 tys. zł (42,6%) i 57,2 tys. zł (37%).

Liczba osób objętych w Programem w danym roku ogółem wynosiła:

- w 2019 r. – 691 osób (w tym 433 dzieci³³),
- w 2020 r. – 790 (w tym 423 dzieci),
- w 2021 r. (I półrocze) – 636 osób (w tym 329 dzieci).

Pomoc w zakresie dożywiania miała formę posiłku (pełen obiad) oraz świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności. Zgodnie ze złożonymi sprawozdaniami z udzielonych świadczeń z pomocy społecznej w latach 2019-2021 (I półrocze) posiłki wydawano w formie pełnego obiadu, z którego skorzystało:

- w 2019 r. – 381 osób, tj. 114 dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole, 279 uczniów oraz 7 pozostałych osób (starszych, chorych, niepełnosprawnych),

³² W wysokości 150 % kryterium dochodowego określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358).

³³ Dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole oraz uczniowie do czasu ukończenia szkoły podstawowej lub szkoły ponad podstawowej.

- w 2020 r. – 316 osób, tj. odpowiednio 98, 225 i 6 osób,
- w 2021 r. – 230 osób, tj. odpowiednio 68, 159, 3 osoby.

Średnie jednostkowe koszty posiłku w ramach Programu wyniosły w roku:

- 2019 – 4,64 zł,
- 2020 – 5,86 zł,
- 2021 (I półrocze) – 6,14 zł.

Średnie jednostkowe koszty zasiłku w ramach Programu wyniosły w roku:

- 2019 – 146 zł,
- 2020 – 202 zł,
- 2021 (I półrocze) – 150 zł.

GOPS nie zawierał porozumień z placówkami oświatowymi, które realizowały zadania związane z dożywianiem dzieci i uczniów z terenu Gminy. Placówki spoza jej terenu były informowane pisemnie o wyrażeniu zgody na pokrycie kosztów obiadów beneficjenta pomocy oraz o formie rozliczenia, tj. konieczności wystawienia faktur wraz z wykazem imiennym i ilością wydanych obiadów. Placówki mające siedzibę na terenie Gminy informowane były natomiast ustnie. Rozliczenia z tytułu realizacji zadań Programu dotyczące posiłku zarówno z jednostkami z terenu Gminy (szkoły i przedszkola), jak i spoza, dokonywane były na podstawie przedłożonej przez wystawcę noty księgowej lub faktury wraz z listą uczniów korzystających z posiłków, zawierającą imię i nazwisko dziecka wraz z informacją o liczbie dni korzystania ww. uczniów z posiłków, kwocie świadczenia ogółem lub stawce za posiłek. W przypadku dwóch szkół przesłane dokumenty nie zawierały danych dotyczących liczby dni zapewniania pożywienia każdego z beneficjentów. Noty księgowe³⁴ wraz z załączonymi wykazami nie wskazywały w jakiej formie zapewniono posiłek, tj. czy został on zapewniony w formie pełnego obiadu³⁵, jednego dania gorącego, czy też mleka i bułki lub kanapki. W dokumentach tych wskazano, iż zapewniono posiłek, a w przypadku jednej z placówek nota³⁶ wskazywała, iż zapewniono obiad. Na podstawie ww. dokumentów GOPS sporządzał wydruk zawierający dane świadczeniobiorcy, okres na który przysługiwało świadczenie, liczbę świadczeń oraz kwotę rozliczenia.

W trakcie kontroli NIK GOPS opracował i zawarł porozumienia z dyrektorami placówek oświatowych, w których uregulowano zasady współpracy przy realizacji zadań w ramach modułu 1 Programu. Z ww. porozumień wynikało m.in., iż podstawą do zwrotu kosztów świadczenia będzie nota księgowa określająca formę udzielonej pomocy, a zwrot kosztów dotyczył będzie faktycznie wydanych posiłków.

(akta kontroli str. 53-59, 317-319, 320-330, 339-345)

W latach 2019–2020 (I półrocze) GOPS nie realizował dowozu posiłków oraz pomocy w formie świadczeń rzeczowych w postaci produktów żywnościowych.

Kierownik wyjaśnił, iż do ośrodka nie zgłaszano potrzeb w zakresie dowozu posiłków osobom dorosłym. Osoby dorosłe, niewychodzące z domu i niebędące w stanie przygotować sobie posiłku objęte były pomocą w formie usług opiekuńczych, świadczonych przez opiekunki środowiskowe, w tym polegające na przygotowaniu gorącego posiłku.

(akta kontroli str. 49-52, 317-319, 320-330)

³⁴ Badaniem objęto noty wystawione przez sześciu placówek tj. wszystkie placówki oświatowe z terenu Gminy Barciany oraz jedną spoza terenu Gminy.

³⁵ Jedną z placówek wskazywała wyżywienie – obiad.

³⁶ Wystawiona za 2021 r.

W GOPS nie opracowano oddzielnych pisemnych procedur rozliczania przyznanych dotacji na realizację zadań w ramach Programu. W okresie objętym kontrolą GOPS otrzymywał środki na realizację zadań w ramach Programu, które zasilalo jego konto na podstawie zapotrzebowania przesłanego do Gminy.

Kierownik wyjaśnił, iż w kwestiach dotyczących zasad rozliczania przyznanych dotacji opierał się na zapisach umowy o przyznanie środków na realizację Programu zawartej pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a Wójtem.

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek (w 2020 r.) niewykorzystania przez GOPS dotacji celowej w związku z realizacją zadań w ramach Programu na kwotę 4129,42 zł (tj. 1,6% otrzymanej dotacji).

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż niewykorzystanie dotacji spowodowane było epidemią COVID-19. W wyniku zamknięcia szkół i nauki zdalnej zmniejszyła się liczba wniosków o przyznanie pomocy w formie posiłków. W tej sytuacji realizowano pomoc poprzez przyznanie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności. Ponadto w przypadku części wnioskodawców nastąpiła poprawa sytuacji finansowej. Zmniejszyła się także liczba mieszkańców Gminy, bowiem posiadała ona stałe ujemne saldo migracji.

(akta kontroli str. 46-59, 317-330)

Według danych GOPS w badanym okresie³⁷ nie stwierdzono przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości, w związku z czym nie było konieczności zwrotu dotacji z tego tytułu. W latach 2019-2021 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki wykorzystania środków na udzielaną pomoc nie związaną z celami określonymi w Programie.

(akta kontroli str. 316, 596,599)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2021 (I półrocze) GOPS udzielił w 10 na 151 badanych przypadkach pomocy w formie posiłków w ramach Programu przed wydaniem decyzji ją przyznającej. Dotyczyło to:
 - ośmiu przypadków w 2019 r.³⁸,
 - jednego w 2020 r.³⁹,
 - jednego w 2021 r.⁴⁰

Była Kierownik GOPS wyjaśniła, iż w 2019 r. nastąpiła zmiana programu dotyczącego dożywiania. W celu zachowania ciągłości w dożywianiu dzieci w roku szkolnym 2018/2019, świadczeniobiorcom wysłano zawiadomienia, że wnioski o przyznanie posiłków zostały rozpatrzone pozytywnie, a wydanie decyzji nastąpi nie później niż do dnia 31 stycznia 2019 r. Wskazała, iż uchwała Rady Gminy w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym Programem, stanowiąca podstawę przyznania świadczenia, opublikowana została 15 stycznia 2019 r. i obowiązywała od dnia 1 stycznia 2019 r. Kierując się dobrem dzieci wsparcia w zakresie dożywiania udzielono od 2 stycznia 2019 r.

³⁷ Według stanu na 13 września 2021 r.

³⁸ Decyzje z dnia 30 stycznia 2019 r. znak: GOPS.5020.01.0317.01.19, GOPS.5020.03.0300.01.19, GOPS.5020.01.0283.01.19, GOPS.5020.03.0266.01.19, GOPS.5020.01.0350.01.19, GOPS.5020.01.0365.01.19, GOPS.5020.01.0348.01.19, GOPS.5020.02.0170.01.19.

³⁹ Decyzja z dnia 6 czerwca 2020 r. znak GOPS.5020.04.0623.06.20.

⁴⁰ Decyzja z dnia 25 stycznia 2021 r. znak GOPS.5020.05.0276.01.21.

Odnosnie decyzji wydanych w latach 2020-2021 Kierownik GOPS wyjaśnił, iż w jednym z przypadków decyzja została sporządzona w systemie Pomost Std w dniu, od którego rozpoczęto pomoc. Data naniesiona na decyzji była błędna, bowiem była to data jej wydruku, a nie sporządzenia, co pozwala przypuszczać, że pracownik ją opracowujący wydrukował ją i przedstawił do podpisu kierownikowi w dniu wydruku. W drugim z przypadków pomoc związana była z udzieleniem schronienia w schronisku. W decyzji kierującej do placówki ośrodek zobowiązał się do częściowego pokrywania kosztów w czasie pobytu w nim beneficjenta. Z racji nieznamości programu do obsługi świadczeń pomocy społecznej decyzja o udzieleniu świadczenia, której nie wprowadzono do obrotu prawnego, posłużyła do rozliczenia przesłanej noty księgowej przez pracownika GOPS. Było to błędem, gdyż należało rozliczyć ją w inny sposób, bez wydawania decyzji, a za pomocą mechanizmu w Pomost Std o nazwie „Dokumenty rozliczeniowe”.

Odnosnie decyzji wydanych w 2020 i 2021 r. NIK zauważa, iż elementy decyzji określone zostały w art. 107 § 1 Kpa. Należą do nich zarówno data jak i podpis osoby upoważnionej do jej wydania, przy czym za datę tą nie można przyjmować daty sporządzenia projektu decyzji z wykorzystaniem przywołanego systemu informatycznego. Zgodnie z literaturą przedmiotu podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji musi być własnoręczny. Ponadto rozstrzygnięcie (decyzja) w przedmiotowej sprawie nie miało formy dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴¹. Odnotowania wymaga również, że decyzja GOPS.5020.04.0623.06.2020 została wydana i doręczona, zatem znajduje się w obrocie prawnym.

(akta kontroli str. 62-131, 303-310)

2. We wszystkich poddanych analizie decyzjach administracyjnych błędnie określono organ je wydający. Wskazano w nich bowiem GOPS zamiast Wójta Gminy Barciany. Nierzetelnie wywiązano się zatem z obowiązku określonego w art. 107 § 1 pkt 1 Kpa, zgodnie z którym decyzja zawiera oznaczenie organu administracji publicznej. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴² zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności obejmują one sprawy pomocy społecznej, w tym realizowane przez ośrodki. Zgodnie z art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, wójt udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy.

Kierownik GOPS wskazał, iż kierował się treścią zarządzenia Wójta Gminy Barciany nr 93/2018 w sprawie realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, zgodnie z którym upoważniono go do realizacji i rozliczenia obu modułów.

NIK zauważa, iż upoważnienie pracownika do wykonywania określonych kompetencji organu nie czyni instytucji przez niego prowadzonej, ani też jego, organem administracji publicznej. Potwierdzeniem powyższego jest brak możliwości scedowania uzyskanego uprawnienia na innego pracownika.

(akta kontroli str. 46-52, 68-302)

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 670, ze zm.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

3. GOPS wydał osiem decyzji⁴³, na 151 zbadanych, dotyczących pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup żywności (zasiłku celowego) w celu przygotowania gorącego posiłku w okresie nauki zdalnej, mimo iż w obiegu prawnym pozostawały decyzje, którymi przyznano pomoc w formie posiłku skierowane do tych samych beneficjentów (niemożliwe do zrealizowania w związku z zamknięciem placówek oświatowych).

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż w czasie pandemii, wobec dynamicznej sytuacji dotyczącej uczęszczania dzieci do szkół i przebywania pracowników GOPS na kwarantannie i w izolacji, uchylanie decyzji w związku z ich dużą ilością nie było możliwe w krótkim czasie. Ponadto wpływały na to problemy techniczne, bowiem program Pomost Std służący do obsługi decyzji i świadczeń z pomocy społecznej uniemożliwiał zmianę decyzji w zakresie formy przyznanego świadczenia z rzeczowego na finansowe. Jediną możliwością zmiany było jej uchylenie, co budziło wątpliwości prawne, gdyż brak było wniosku strony rodzica o uchylenie prawomocnej decyzji.

NIK zauważył, iż stosownie do art. 155 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

(akta kontroli str.46-52, 161-205)

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS prawidłowo rozpoznawał i określał potrzeby dzieci i uczniów oraz osób dorosłych kwalifikujących się do uzyskania pomocy w ramach modułów 1 i 2 Programu. Prowadzone postępowania w sprawie przyznania pomocy były prawidłowo i terminowo realizowane oraz rzetelnie dokumentowane. Nieprzeprowadzenie aktualizacji wywiadu środowiskowego w jednym przypadku miało bowiem charakter incydentalny. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędnego oznaczenia organu wydającego decyzje administracyjne, a także przypadków wydania rozstrzygnięć mimo pozostawiania w obiegu prawnym innej decyzji w tej sprawie.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Kierownik GOPS, w związku z udzielonym przez Wójta⁴⁴ upoważnieniem dotyczącym rozliczenia modułów 1 i 2, przedkładał za lata 2019-2020 Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu roczną informację o realizacji Programu⁴⁵. Informacje te zostały przekazane z zachowaniem terminu, o którym mowa w rozdziale VII.1. ust. 1 Programu, tj. do 20 stycznia roku następnego i zawierały wszystkie wymagane dane w układzie i szczegółowości, o której mowa w rozdziale VII.1. ust. 2 pkt 1-12 Programu. Przekazywane były za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej. Dane dotyczące kosztów realizacji Programu były zgodne

⁴³ Decyzje znak: GOPS.5020.03.0573.03.21 z dnia 26 marca 2021 r., GOPS.5020.04.1099.05.21 z dnia 14 maja 2021 r., GOPS.5020.05.0616.03.21 z dnia 26.03.2021 r., GOPS.5020.05.0605.03.21 z dnia 26.03.2021 r., GOPS.5020.05.0614.03.21 z dnia 26.03.2021 r., GOPS.5020.02.1356.10.20 z dnia 21.10.2020 r., GOPS.5020.04.1608.11.20 z dnia 24.11.2020 r. GOPS.5020.03.1583.11.20 z dnia 23.11.2020 r.

⁴⁴ Zarządzeniem nr 93/2018 w sprawie realizacji wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023

⁴⁵ Roczne informacje nosiły nazwę Sprawozdanie z realizacji rządowego wieloletniego programu „Posiłek w szkole i w domu” Moduł 1 i Moduł 2.

z ewidencją księgową GOPS, a w pozostałym zakresie, m.in. rzeczywistej liczby osób objętych pomocą w ramach Programu w podziale na poszczególne formy, kosztów udzielonej pomocy (z podziałem na formę), pochodziły z systemu Pomost Std. Informacje te w żadnym roku nie były korygowane. Ustalono, że dane przekazane w rocznej informacji za 2020 r. nie były rzetelne. Wykazano bowiem, iż we wszystkich przypadkach zapewnienia pomocy w formie posiłku miały one formę pełnego obiadu, pomimo iż w przypadku jednej z placówek 40 dzieci otrzymywało w okresie wrzesień do 12 października 2020 r. posiłek w formie suchego prowiantu (opisano w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Informacje te nie były przekazywane do Urzędu Gminy w Barcianach. Kierownik GOPS wyjaśnił m.in., iż dane o realizacji Programu były przekazywane do Urzędu Gminy dwa razy do roku w sporządzanych ocenach zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdaniach z realizacji budżetu gminnego. Wskazał ponadto, iż 6 listopada 2020 r. udzielono odpowiedzi na zapytanie, które wystosowała Wójt. W czasie spotkań kadry (kierownicy jednostek samorządu, dyrektorzy szkół) organizowanych przez Wójta na bieżąco omawiane były także kwestie związane z realizacją Programu. Spotkania takie były organizowane od jednego do trzech razy w miesiącu w zależności od potrzeb.

(akta kontroli str.53-59, 320-333)

GOPS przygotowywał także dwa sprawozdania roczne ze swojej działalności za 2019 r. i 2020 r., które przekazał Wójtowi. Sprawozdania te, w rozdziale „Program Pomoc w zakresie dożywiania”, zawierały również dane finansowe dotyczące realizacji Programu. GOPS przedkładał także Wójtowi półroczne oraz roczne sprawozdania z wykonania planu finansowego (zawierające dane w zakresie wykorzystania środków i liczbie beneficjentów ogółem) oraz ocenę zasobów pomocy społecznej. Wojewodzie przedkładano ponadto sprawozdania roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach⁴⁶. Dane w zakresie liczby osób którym przyznano decyzją świadczenia, liczby świadczeń i kwocie świadczeń były zgodne z wykazywanymi w informacjach o realizacji programu dożywiania.

(akta kontroli str.320-340)

Według wyjaśnienia Kierownika GOPS kontrola realizacji zadań w ramach Programu była dokonywana podczas wizytacji środowiska przez pracownika socjalnego, a także podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego, w miejscu zamieszkania. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania przyznanego świadczenia lub jego marnotrawienia pracownik socjalny sporządzał notatkę z wizyty w środowisku, która może być podstawą do ograniczenia lub wstrzymania pomocy finansowej. W czasie trwania epidemii COVID-19 pracownicy socjalni, wobec nakazu przeprowadzania wywiadów środowiskowych w sposób zdalny, mieli ograniczone możliwości kontroli w środowisku i opierali się na oświadczeniach beneficjentów złożonych zdalnie (telefonicznie). Ponadto podczas wizyt w placówkach oświatowych poruszano kwestie związane z realizacją Programu z dyrektorami. W ocenie Kierownika GOPS odpowiedzialność za prawidłową realizację Programu na terenie placówek ponoszą ich dyrektorzy, natomiast jakość posiłków, ich skład oraz sposób przygotowania leżał w gestii Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(akta kontroli str.53-60)

2.2. Kierownik GOPS wskazał, iż trudności w realizacji Programu wystąpiły podczas trwania pandemii COVID-19 i nauki w trybie hybrydowym i zdalnym.

⁴⁶ MRPiPS-03.

Związane one były z koniecznością szybkiego reagowania na ograniczenia w funkcjonowaniu szkół z terenu Gminy odmienne dla poszczególnych grup wiekowych. Wskazał także, iż w jego ocenie niezbędnym jest kontynuowanie Programu lub ustanowienie jego ciągłości. Kierownik wskazał, iż w efekcie Programu objęto pomocą w zakresie dożywiania wszystkie dzieci, które takiej pomocy wymagają.

Kierownik wskazał, że w kontaktach z Wójt i Urzędem Wojewódzkim poruszane były tematy związane z sytuacją pandemii i koniecznością zmiany formy udzielanej pomocy. Było to związane z wątpliwościami dotyczącymi realizacji Programu w trakcie trwania stanu epidemii. W ocenie Kierownika podział środków na realizowane zadania był optymalny i nie wymagał korekty, natomiast trudny do oceny był podział środków przeznaczonych na posiłki i świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności, wykorzystywane podczas pandemii. Według wyjaśnień Kierownika realizacja Programu pozwoliła na zaspokojenie potrzeb w postaci ciepłego posiłku dla dzieci w szkole, gdyż wszystkie dzieci spełniające kryteria zostały objęte pomocą. W sytuacji braku złożenia wniosku o przyznanie posiłku dla dziecka w szkole pracownicy socjalni wyjaśniali sytuację. W ocenie Kierownika uzależnienie darmowego dożywiania dzieci od kryterium dochodowego (brak powszechności) nie powodowało zjawiska stygmatyzacji i nie ograniczało zainteresowania korzystania z dożywiania w ramach Programu. W latach poprzednich podczas realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” GOPS otrzymał pojedyncze sygnały o jego występowaniu. Wejście w życie ustawy o świadczeniu wychowawczym (500+) spowodowało brak takich zgłoszeń, bowiem świadczeniami o charakterze socjalnym, zostały objęte praktycznie wszystkie rodziny z dziećmi. Powszechność pobierania świadczeń o charakterze socjalnym spowodowała całkowity zanik stygmatyzacji.

(akta kontroli str.600-603)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jedną⁴⁷ spośród dwóch rocznych informacji o realizacji Programu sporządzono nierzetelnie. Wskazano w niej bowiem, iż we wszystkich przypadkach pomoc była udzielana w formie posiłku – pełnego obiadu. Tymczasem w przypadku jednej z placówek oświatowych we wrześniu i październiku⁴⁸ 2020 r. (do 12 października), w trakcie remontu stołówki szkolnej, 40 uczniów uzyskiwało wsparcie w formie suchego prowiantu.

Kierownik GOPS wyjaśnił, iż w rozmowie z dyrektorem placówki pozyskał informację, że nie było możliwe chwilowe zapewnienie posiłków w formie pełnego obiadu. Dyrektor szkoły zobowiązał się, że w kwocie pełnego obiadu zostanie zapewnione wyżywienie w formie suchego prowiantu. Niemożliwy też był dowóz posiłku z innej placówki oświatowej. Remont stołówki przedłużył się. Wskazał, iż rozliczył te noty w błędnej kolumnie sprawozdania. Kwota i ilość dzieci zgadzała się z udzieloną pomocą, nie była natomiast zgodna z formą realizacji.

(akta kontroli str. 311-312, 325-330, 345)

2. W latach 2019-2021 (I półrocze) nadzór Kierownika GOPS nad realizacją zadań związanych z dożywianiem, powierzonych mu przez Wójta⁴⁹, nie był w pełni skuteczny. Ustalono bowiem, że w jednej ze szkół w okresie od 2 września do

⁴⁷ Za rok 2020 r.

⁴⁸ Do 12 października 2020 r.

⁴⁹ Zarządzeniem nr 93/2018 w sprawie realizacji Programu.

12 października 2020 r. uczniowie szkoły⁵⁰ otrzymywali suchy prowiant pomimo, iż decyzje określały, że mają oni otrzymywać pełen obiad. Kierownikowi GOPS znana była ta sytuacja, w związku z tym podejmował działania mające na celu jej rozwiązanie, jednakże nie przyniosły one skutku. Dopiero w dniu 23 września 2021 r. Kierownik zawarł z ww. szkołą porozumienie, zgodnie z którym będzie ona realizować zadania na podstawie dostarczonej listy uprawnionych uczniów. GOPS uprawniony będzie natomiast do kontroli realizacji zadań, zaś wystawione przez szkołę noty księgowe mają dokumentować rodzaj wydawanych posiłków. Ponadto GOPS zapłaci za wydane posiłki.

Kierownik wyjaśnił, iż współpraca ze szkołami, wypracowana podczas lat wspólnej realizacji programów pomocy w formie posiłków dla dzieci w szkole pozwalała na ich prawidłową realizację. Przeprowadzane w tym czasie kontrole kompleksowe, obejmujące także programy rządowe, nie wykazywały nieprawidłowości. Wskazał ponadto, iż w toku kontroli NIK zauważył potrzebę sformalizowania zasad realizacji Programu przez szkoły w postaci porozumienia pomiędzy ośrodkiem a szkołami.

(akta kontroli str. 53-59, 3339-550)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą GOPS terminowo realizował obowiązki sprawozdawcze sporządzając i przysyłając Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu sprawozdania z realizacji zadań w ramach modułów 1 i 2. Wykazane w nich dane były zgodne z posiadaną przez OPS ewidencją księgową i danymi w systemie informatycznym. GOPS przekazywał także do Urzędu Gminy dane dotyczące realizacji Programu w sporządzanych przez siebie sprawozdaniach z działalności ośrodka. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przekazania nierzetelnych danych sprawozdawczych dotyczących formy udzielanej pomocy w zakresie dożywiania i nieskutecznego nadzoru nad realizacją zadań związanych z dożywianiem.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Prawidłowe oznaczanie organu w wydawanych decyzjach administracyjnych o udzieleniu pomocy w ramach Programu.
2. Podjęcie działań mających na celu eliminowanie sytuacji występowania w obrocie prawnym dwóch decyzji administracyjnych w tej samej sprawie.
3. Wyeliminowanie przypadków udzielania pomocy w formie dożywiania przed wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej taką pomoc.

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

⁵⁰ Dotyczy 40 dzieci i uczniów.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

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

Olsztyn, 15 października 2021 r.

Kontroler
Agnieszka Kielbik
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis