



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.018.07.2021



00761621

Pani Grażyna Jaszczołt  
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy  
Społecznej w Siemiatyczach  
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej  
w Siemiatyczach  
ul. T. Kościuszki 88, 17-300 Siemiatycze

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemiatyczach <sup>1</sup> , ul. T. Kościuszki 88, 17-300 Siemiatycze
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Jaszczółt, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Siemiatyczach <sup>2</sup> od 1 września 1998 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki pomocy społecznej dotyczące przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach modułu 1 i 2 Programu. 2. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie działań pomocowych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/91/2021 z 2 lipca 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dalej: „GOPS” lub „Ośrodek”.

<sup>2</sup> Dalej: „Kierownik”.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne zakończone zostały w Ośrodku 2 sierpnia 2021 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>5</sup>

OCENA OGÓLNA

W latach 2019–2021 (I połowa) Ośrodek prawidłowo udzielał pomocy żywieniowej dla osób potrzebujących w ramach modułu 1 i 2 wieloletniego rządowego programu „*Posiłek w szkole i w domu*”<sup>6</sup>. W okresie tym nie w pełni rzetelnie wypełniano natomiast obowiązki sprawozdawcze związane z realizacją zadań pomocowych w ramach Programu wobec Wójta Gminy Siemiatycze.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

GOPS został prawidłowo przygotowany kadrowo i organizacyjnie do realizacji zadań związanych z Programem. W latach 2019–2021 (I połowa) Ośrodek rzetelnie i terminowo prowadził postępowania administracyjne w ramach Programu, a przyznawana pomoc każdorazowo poprzedzana była szczegółową weryfikacją sytuacji wnioskodawców, obejmującą m.in. terminowo sporządzany rodzinny wywiad środowiskowy. Zaplanowana pula środków finansowych umożliwiała udzielenie wsparcia wszystkim potrzebującym z terenu Gminy, a otrzymane w ramach modułu 1 i 2 dotacje wykorzystano wyłącznie na pomoc w zakresie dożywiania (posiłki bądź zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności), tj. zgodnie z założeniami Programu oraz umowami z Wojewodą Podlaskim. Zapewniono przy tym wymagany wkład własny, a niewykorzystane dotacje (10 tys. zł w latach 2019–2020) terminowo zwrócono do Urzędu Gminy.

Ośrodek zapewnił terminową realizację obowiązków sprawozdawczych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu. Dane przekazane Wojewodzie Podlaskiemu były prawidłowe i rzetelne. Nieprawidłowo poinformowano zaś Wójta Gminy o liczbie osób korzystających z posiłków oraz pobierających zasiłki celowe z Programu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności<sup>7</sup>

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Ośrodek był przygotowany organizacyjnie do przyznawania pomocy związanej z dożywianiem w ramach Programu.

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Siemiatycze na lata 2012–2020<sup>8</sup> przewidziano m.in., że w ramach zadań własnych Gminy Ośrodek udziela pomocy w formie dożywiania. Dożywianie dzieci i młodzieży w szkołach – jak tam wskazano – służy osiągnięciu jednego z celów operacyjnych na lata 2012–2020, tj. zmniejszeniu obszarów wykluczenia społecznego i poprawie warunków życia rodzin patologicznych.

W GOPS nie wprowadzono wewnętrznych regulacji związanych z realizacją Programu (obejmujących m.in.: ścieżkę weryfikacji wniosków, kontrolę i rozliczenie pomocy w zakresie dożywiania z Programu, a także wydawanie decyzji administracyjnych oraz realizację obowiązków sprawozdawczych związanych z działaniami pomocowymi w ramach Programu), w tym procedur związanych z zapewnieniem ciągłości lub intensyfikacji zadań pomocowych w zakresie dożywiania po ustanowieniu w Polsce stanu zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *opracowano i stosowano w praktyce wszystkie podstawowe dokumenty ustrojowe, tj. statut, regulamin organizacyjny, zakresy obowiązków – które łącznie przewidywały, iż wszelkie wpływające do GOPS podania związane z przyznaniem pomocy w zakresie Programu będą weryfikowane przez wszystkich trzech podległych pracowników merytorycznych. Ci sami pracownicy odpowiedzialni byli także za weryfikację zasadności przyznania pomocy*

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</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, stanowiący załącznik do uchwały (M.P. poz. 1007) – zwany dalej „*Programem*”.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Uchwała Nr VIII/101/2011 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Siemiatycze na lata 2012–2020.

(wywiady środowiskowe i zgromadzenie pozostałej niezbędnej dokumentacji). Z kolei wydawaniem decyzji i opracowywaniem dokumentacji sprawozdawczej zajmowałam się osobiście. Nie było zatem potrzeby opracowywania dodatkowych procedur wewnętrznych, w tym także po ustanowieniu w Polsce stanu zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii. Po zaistnieniu tego zagrożenia na bieżąco monitorowaliśmy telefonicznie bądź w trakcie osobistych wizyt sytuację świadczeniobiorców i nie zaistniała potrzeba opracowywania dodatkowych procedur. Nie było także takiego obowiązku (zarówno przed jak i w trakcie pandemii) wynikającego z podpisanej umowy z PUW.

Kierownik GOPS od 2004 roku posiadała upoważnienie Wójta Gminy do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy. Zadania związane z udzielaniem pomocy w ramach Programu, zgodnie ze statutem<sup>9</sup> i regulaminem organizacyjnym GOPS<sup>10</sup>, realizowane były przez trzech podległych Kierownikowi pracowników merytorycznych, tj. specjalistę pracy socjalnej oraz dwóch pracowników socjalnych. Do zadań tych pracowników należała m.in.: analiza i ocena zapotrzebowania na pomoc społeczną, kompletowanie niezbędnej dokumentacji, udzielanie informacji, wskazówek i pomocy w zakresie przysługujących świadczeń, a także wykonywanie innych zadań zleconych przez Kierownika Ośrodka.

(akta kontroli str. 4-44, 49-55)

W związku z realizacją Programu, uchwałami z 28 grudnia 2018 r.<sup>11</sup>, Rada Gminy dla korzystających z Programu od 1 stycznia 2019 r. podwyższyła kryterium dochodowe (do 150% kwot przewidzianych w art. 8 ust. 1–2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>12</sup>), a także przyjęła wieloletni program osłonowy w zakresie dożywiania na lata 2019–2023, zakładający m.in. udzielanie wsparcia przez GOPS dla zainteresowanych dożywianiem dzieci i młodzieży szkolnej niespełniających kryterium dochodowego przewidzianego w Programie.

W latach 2019–2021 (I połowa) Ośrodek nie był kontrolowany w zakresie realizacji modułu 1 i 2 Programu<sup>13</sup>. Nie wpływały też skargi na działania związane z pomocą w dożywianiu w ramach Programu. (akta kontroli str. 56-58)

1.2. W latach 2019–2021 (I połowa) Kierownik GOPS wydała 309 decyzji o udzieleniu pomocy w zakresie dożywiania, którymi objęto 478 osób, z czego 59 dzieci przedszkolnych, 205 młodzieży szkolnej oraz 214 pozostałych osób<sup>14</sup>. W 2020 r. zostały wydane trzy decyzje obejmujące ośmiu uczniów, którym odmówiono udzielenia pomocy w zakresie dożywiania w ramach Programu, z uwagi na przekroczone kryterium dochodowe. W okresie objętym kontrolą od żadnej z tych decyzji nie odwoływały się strony, żadne z postępowań dotyczących Programu nie zostało umorzone ani żadnej ze spraw nie pozostawiono nierozpoznanej. Wnioskodawcom w ramach pomocy w zakresie dożywiania z Programu przyznawano decyzjami posiłki bądź świadczenia pieniężne (zasiłki celowe na zakup posiłku lub żywności). GOPS nie wnioskował natomiast do PUW o środki finansowe na świadczenia rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, a następnie ich nie realizował z Programu. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że: *od 2019 roku współpracujemy z Bankiem Żywności i dystrybuujemy na terenie Gminy dla ponad 100 osób ok. 30 ton*

<sup>9</sup> Uchwała Nr VI/39/2015 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 3 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Siemiatyczach (ze zm.).

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 2/2017 Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Siemiatyczach z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego GOPS.

<sup>11</sup> Uchwała Nr III/21/2018 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej w formie zasiłku celowego na zakup posiłku i żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Uchwała Nr III/22/2018 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Uchwała Nr III/23/2018 Rady Gminy Siemiatycze z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania na lata 2019–2023.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

<sup>13</sup> Kontroli w GOPS nie przeprowadzał zarówno Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku jak i Urząd Gminy w Siemiatyczach.

<sup>14</sup> W kolejnych latach wydano odpowiednio: 123, 143 oraz 43 decyzje o udzieleniu pomocy w zakresie dożywiania, którymi objęto: 203, 208 i 67 osób.

żywności rocznie. Nie stwierdziliśmy zatem potrzeby aplikowania o dotację z Programu na świadczenia rzeczowe w postaci produktów żywnościowych.

(akta kontroli str. 4-12, 59-77, 103-129)

Decyzje o udzieleniu wsparcia w zakresie dożywiania w ramach Programu (309) bądź odmowie jego udzielenia (trzy) wydano na podstawie wniosków rodziców, opiekunów lub zainteresowanych (nie było przypadków wydawania decyzji z urzędu albo na podstawie zgłoszeń dyrektorów placówek oświatowych). Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *na terenie naszej Gminy wnioski o dożywianie z Programu złożyły wszystkie rodziny, u których wystąpiły potrzeby związane z dożywianiem. Dyrektorzy placówek oświatowych z reguły przeprowadzali z rodzicami wstępne rozmowy o możliwości dożywiania uczniów i to sami opiekunowie zgłaszali się do Ośrodka. Nie widzieliśmy zatem takiej potrzeby, aby Ośrodek z urzędu wszczynał postępowania w tej sprawie.*

Badaniem objęto 35 postępowań administracyjnych prowadzonych w GOPS w latach 2019 –2021 (I połowa) w ramach modułu 1 i 2 Programu, zakończonych wydaniem 19 decyzji o przyznaniu pomocy w formie posiłku, obejmujących 35 osób (uczniów bądź dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej) oraz 16 decyzji o przyznaniu pomocy w formie świadczenia pieniężnego (zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności) dla 16 rodzin<sup>15</sup>. Badanie tych postępowań wykazało, że:

1. Sygnałem do uruchomienia działań pomocowych były wnioski rodziców, opiekunów bądź zainteresowanych. Treść większości wniosków (31) bezpośrednio odpowiadała pomocy udzielonej przez Ośrodek. W pozostałych czterech sprawach wnioskodawcy pierwotnie zgłoszone potrzeby (pomoc rzeczową bądź finansową) rozszerzali w trakcie przeprowadzanych rodzinnych wywiadów środowiskowych i ostatecznie przyznano pomoc w formie rzeczowo-finansowej (obejmowała ona zasiłki dla czterech rodzin oraz dodatkowo posiłki dla jednego wychowanka i pięciu uczniów z tych rodzin).
2. We wszystkich 35 postępowaniach administracyjnych po złożeniu wniosku a przed wydaniem decyzji przyznającej pomoc w zakresie dożywiania terminowo przeprowadzone zostały rodzinne wywiady środowiskowe (wykonywano je od dnia złożenia wniosku do 13 dni po jego złożeniu), potwierdzające trudną sytuację finansową, wykazaną w złożonych oświadczeniach i zaświadczeniach o dochodach finansowych, oraz spełnianie kryterium dochodowego na osobę w tych rodzinach.
3. Wszystkie 35 decyzji administracyjnych wydała Kierownik GOPS, posiadająca upoważnienie Wójta Gminy do ich wydawania. Decyzje zostały wydane terminowo, tj. od jednego do 30 dni od dnia wpływu wniosku.
4. Osiemnaście (spośród 19) decyzji administracyjnych, którymi przyznano pomoc w formie jednego pełnego posiłku (dla uczniów bądź wychowanków przedszkoli) udzielonych zostało od początku miesiąca następującego po miesiącu złożenia wniosku do dnia zakończenia roku szkolnego bądź przedszkolnego. W przypadku jednego wnioskodawcy ze względu na zmianę miejsca zamieszkania (poza Gminę) pomoc taką przyznano na miesiąc. Natomiast 16 decyzji administracyjnych, którymi przyznano pomoc w formie świadczenia pieniężnego (zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności) przewidywały wsparcie: jednorazowe (cztery sprawy) bądź na okres od dwóch do sześciu miesięcy (pozostałe 12 spraw). Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że: *osobom dorosłym ze względów logistycznych, a także preferencji w zakresie optymalnej diety z Programu przyznajemy świadczenia w formie zasiłków celowych, z kolei dla uczniów i wychowanków przedszkoli przyznajemy posiłki (pełne obiady). Przede wszystkim ze względów pandemicznych i utrudnień związanych z zamknięciem szkół (ale czasem także chociażby ze względu na indywidualny stan zdrowia) każdą sprawę analizowaliśmy indywidualnie i poza przyznaniem wnioskowanej pomocy w postaci posiłków na uczniów i wychowanków staraliśmy się także wspierać te rodziny zasiłkami celowymi ze środków programu tak aby nie pozostały one bez jakichkolwiek środków pomocy. Jednocześnie nie byliśmy w stanie przewidzieć kiedy sytuacja związana z zawieszeniem funkcjonowania szkół się zmieni, ponieważ obostrzenia były przedłużane z tygodnia*

<sup>15</sup> Ze wsparcia finansowego w formie zasiłków celowych w tych 16 rodzinach skorzystało 29 osób.

na tydzień. Jeśli chodzi o okres przyznanego świadczenia to zasiłki celowe były przyznawane od miesiąca, w którym złożono wniosek (zgodnie z art. 106 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej) na okres kilku miesięcy bądź jednorazowo jeśli uzasadniały to bieżące okoliczności wynikające z wywiadu środowiskowego i weryfikacji na miejscu, zaś pomoc w formie posiłku należy do świadczeń o charakterze niepieniężnym, a więc co do zasady może być ona przyznana jedynie na przyszłość, tak więc dopiero od miesiąca następującego po zakończeniu miesiąca, w którym złożono wniosek (ww. przepis nie upoważniał do zastosowania rozwiązania analogicznego jak w przypadku zasiłków celowych) do końca roku szkolnego bądź do końca roku przedszkolnego. Złożenie jakiegokolwiek wniosku o posiłki dla uczniów bądź wychowanków po rozpoczęciu roku szkolnego bądź przedszkolnego nie oznaczało, że dziecko nie otrzymywało posiłków, a jedynie opłata za posiłki musiała być uiszczona przez rodziców (zatem wnioski o posiłki złożone we wrześniu były uwzględniane od 1 października, a za cały wrzesień obiady opłacali rodzice). Kwota wsparcia zasiłku celowego z Programu była ustalana każdorazowo biorąc pod uwagę bieżące okoliczności wynikające z wywiadu środowiskowego i weryfikacji na miejscu, a przepisy nie zobowiązują do jakiegokolwiek powiązania między wysokością dochodów na osobę w danej rodzinie do wysokości otrzymanego zasiłku z Programu. Są to tak niewielkie kwoty, że trudno mówić o jakimkolwiek istotnym ich zróżnicowaniu. Po zakończeniu korzystania ze wsparcia środkami Programu część rodzin otrzymywała wsparcie GOPS w innych formach, w szczególności ze środków PO POPŻ.

5. Świadczenia zostały przekazane wszystkim świadczeniobiorcom (z przyznanego wsparcia skorzystały 64 osoby). Nie stwierdzono wykorzystania środków na inne cele niż wskazane w decyzjach przyznających świadczenia, przy czym: 1] terminowo i w wymaganych kwotach wypłacono 16 zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności dla uprawnionych rodzin, 2] posiłki w pełni zrealizowano wobec jednego wnioskodawcy (przyznane posiłki przez cały okres września 2019 roku spożywało dwóch uczniów Szkoły Podstawowej w Tolwinie), a wobec pozostałych 18 wnioskodawców, którzy objęli wnioskami 33 uczniów oraz uprawnionych dzieci, posiłki ze względu na zawieszenie działania jadalni szkolnych / przedszkolnych (spowodowane zagrożeniem sanitarnym) wydawano w krótszych okresach niż wynikało to z decyzji administracyjnych (decyzje w tych sprawach nie były wygaszane). Skutkiem tego wszyscy uczniowie oraz dzieci (13 uczniów Szkoły Podstawowej w Czartajewie, pięciu uczniów Szkoły Podstawowej w Szerszeniach, pięciu uczniów Szkoły Podstawowej w Tolwinie, trzech uczniów Zespołu Szkół Technicznych w Czartajewie, dwóch uczniów Zespołu Szkół w Ostrożanach, dwóch uczniów Szkoły Podstawowej nr 3 w Siemiatyczach, jeden uczeń Zespołu Szkół w Siemiatyczach, a także wychowanka Przedszkola Samorządowego nr 5 w Siemiatyczach i wychowanka Przedszkola Gminnego w Siemiatyczach) nie otrzymywało posiłków przyznanых im w ramach Programu przez okres od dwóch do ponad siedmiu miesięcy (w szczególności w okresie od połowy marca do końca czerwca 2020 roku oraz od połowy października 2020 r. do połowy maja 2021 r.). Ośrodek w związku z niezrealizowaniem tych świadczeń w 11 przypadkach wsparł świadczeniobiorców innymi formami pomocy (siedmiu świadczeniobiorców otrzymało od GOPS paczki żywnościowe z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, jednego świadczeniobiorcę wsparło zasiłkiem celowym z Programu, a trzech obiema tymi formami wsparcia). Wobec pozostałych siedmiu świadczeniobiorców nie prowadzono innych działań pomocowych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *sytuacja poszczególnych rodzin była na bieżąco monitorowana i oceniana przez pracowników GOPS pod kątem potrzeby ewentualnego wsparcia. Sytuacja zagrożenia epidemiologicznego, a następnie stanu epidemii wpłynęła na zawieszenie działalności szkół i stołówek szkolnych, a tym samym brak możliwości wydawania posiłków dla uczniów począwszy od marca 2020 roku. Rodziny te były jednak monitorowane i wspierane innymi ścieżkami (programami), a jeśli tylko zaistniała taka potrzeba otrzymywały zasiłki (sfinansowane ze środków Programu bądź z innych źródeł poza Programem). Wpłynęło to bezpośrednio na wzrost wydatków na zasiłki celowe w ramach realizacji Programu w 2020 roku (w stosunku do roku poprzedniego) oraz na równoległe zmniejszenie wydatków na posiłki w stołówkach szkolnych. Ponadto część z nich otrzymała znaczące (z reguły kilkudziesięciokilogramowe) wsparcie*

*żywnościowe w postaci fizycznej z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (...) W przypadku pozostałych szczegółowo analizowanych rodzin /osób nie było składanych wniosków ani zgłoszeń ustnych, a ich sytuacja rozpoznawana telefonicznie bądź na miejscu w trakcie kolejnych wywiadów środowiskowych nie wskazywała niezbedności dodatkowego wsparcia. (akta kontroli str. 4-12, 59-77)*

Badanie 35 postępowań administracyjnych wykazało, że wobec wszystkich wnioskodawców, którym przyznano wsparcie w zakresie dożywiania, stosowano jednakowe kryteria kwalifikacji do tej pomocy – wynikające z art. 8 ust. 1–2 ustawy o pomocy społecznej. Pomocą w ramach tych postępowań objęto 64 osoby – wszystkie osoby objęte tym wsparciem w ramach modułu 1 i 2 Programu spełniały warunki otrzymania takiej pomocy.

W latach 2019–2021 (I połowa) Ośrodek nie udzielał pomocy w zakresie dożywiania na podstawie programu osłonowego Gminy, opisanego w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, tj. ze względu na istotne potrzeby osób pomimo przekroczenia kryterium dochodowego z Programu. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *z mojej wiedzy wszyscy potrzebujący w zakresie dożywiania na terenie Gminy taką pomoc otrzymują. W przypadku trzech wnioskodawców, którzy nie spełnili kryterium dochodowego faktycznie korzystali oni z dożywiania na stołówkach szkolnych opłacanego przez rodziców i nie zaistniały przesłanki wskazujące na potrzebę wszczęcia postępowania w tym zakresie przez Ośrodek. Dodatkowo obligatoryjnym warunkiem przyznania dożywiania z gminnego programu osłonowego były wnioski dyrektora danej placówki, a takie do nas w żadnej z tych spraw wpłynęły.* (akta kontroli str. 4-12, 59-77, 103-129)

W latach 2019–2021 (I połowa) pracownicy GOPS nie stwierdzili przesłanek uzasadniających potrzebę zwrotu wydatków za świadczenia przyznane z pomocy społecznej w ramach Programu dla osób niespełniających kryterium dochodowego. (akta kontroli str. 4-12, 59-77, 103-129)

1.3. GOPS prawidłowo i rzetelnie rozliczył środki przeznaczone na dożywianie z Programu. W planach finansowych Ośrodka na realizację Programu w latach 2019–2021 przewidziano pierwotnie wydatki w kwotach kolejno: 131 tys. zł, 123 tys. zł oraz 127 tys. zł. Ostatecznie w wyniku wprowadzonych do planów finansowych zmian były to kwoty odpowiednio: 144,3 tys. zł, 120,3 tys. zł oraz 142,4 tys. zł. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *pierwotne plany finansowe Ośrodka opierają się na wstępnych deklaracjach środków finansowych zadeklarowanych przez Wojewodę przy założeniu finansowania na poziomie 60% / 40%. Zabezpieczając środki na nowy rok kalendarzowy bierzemy pod uwagę koszty i ilość osób korzystających z danego świadczenia z ubiegłego roku oraz ilość dzieci kwalifikujących się do finansowania dożywiania w szkole. Następnie ze względu na akceptację przez PUW składanych przez nas wniosków finansowanie ze strony PUW wzrastało do 80%, ale wkład własny Gminy nie był zmniejszany ze względu na chęć pełnego zabezpieczenia potrzeb – stąd w planach finansowych realizacja zadań z Programu była przewidziana na wyższym poziomie kwotowym. Zwrot kolejno 6,7 tys. zł (2019 rok) oraz 3,3 tys. zł (2020 rok) niewykorzystanych dotacji nie świadczy o przeszacowaniu potrzeb finansowych, gdyż na etapie planowania budżetu na rok następny bardzo trudno jest jeszcze precyzyjnie oszacować potrzeby na ten cel. Ośrodek nie posiada wówczas dokładnej wiedzy ile osób docelowo będzie korzystało z tej formy pomocy, jaki w przyszłym roku będzie koszt posiłku itp. Na niewykorzystanie w całości środków na ten cel duży wpływ miały programy socjalne adresowane do rodzin (np. 500+) jak też systematyczny wzrost najniższego wynagrodzenia, co potwierdzają chociażby dane z lat wcześniejszych (z realizacji analogicznych programów dożywiania). Środki te stopniowo pozwoliły niektórym rodzinom na samodzielne opłacanie posiłków w szkole dla dzieci bądź nie wnioskowanie o zasiłki celowe. Dodatkowym zdarzeniem, które zaburzyło rzetelne zaplanowanie wydatków była niespodziewana pandemia. Dodatkowo corocznie zmuszeni jesteśmy do samego końca zabezpieczyć odpowiednią pulę środków finansowych, gdyż zauważamy, że w grudniu wykorzystanie środków w każdym roku jest znacznie wyższe – wynika to przede wszystkim z rosnącą liczbą wniosków o zasiłki celowe z Programu wynikające chociażby z niesprzyjających warunków do wykonywania prac sezonowych. Np. w 2019 roku wykonanie wydatków*

*w stosunku do listopada było wyższe o 4.575 zł, więc nie chcemy nikogo pozbawić pomocy i nie możemy drastycznie zmniejszać planu.*

W latach 2019–2021 (I połowa) na realizację zadań modułu 1 i 2 w ramach Programu Ośrodek otrzymał z Gminy dotacje w kwocie 183,5 tys. zł, z tego: 79,5 tys. zł, w 2019 roku, 81 tys. zł w 2020 roku oraz 23 tys. zł w I połowie 2021 roku. Wydatki ze środków dotacji wyniosły zaś w tych latach 173,5 tys. zł, z tego: 72,8 tys. zł w 2019 roku, 77,7 tys. zł w 2020 roku oraz 23 tys. zł w I połowie 2021 roku. Z kolei wydatki ze środków własnych Gminy zrealizowano w kwocie 61,3 tys. zł, z tego w kolejnych latach: 26,5 tys. zł, 19,4 tys. zł oraz 15,4 tys. zł. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *wykorzystanie odpowiadało pełnemu zabezpieczeniu potrzeb w zakresie dożywiania na terenie Gminy.*

Całkowite koszty realizacji Programu (dotacje wraz z wkładem własnym) wyniosły 99,3 tys. zł w 2019 roku, 97,1 tys. zł w 2020 roku oraz 38,4 tys. zł w I połowie 2021 roku).

W 2019 roku podstawową formą pomocy były posiłki (18,4 tys. pełnych obiadów<sup>16</sup>), z których skorzystało 131 osób (głównie dzieci i młodzież). Koszty z tym związane wyniosły 53,4 tys. zł. W 2020 roku znacząco zmniejszyła się liczba wydanych posiłków (7,6 tys. pełnych obiadów), liczba korzystających z nich osób (122) i koszty z tym związane (26,2 tys. zł). Z kolei w I połowie 2021 roku dla 83 osób wydano 2 tys. pełnych obiadów – koszty związane z tymi posiłkami wyniosły 7,2 tys. zł. Średni koszt świadczenia w formie posiłku wzrósł z 2,9 zł w 2019 roku do 3,44 zł w 2020 roku oraz 3,55 zł w I połowie 2021 r. Na terenie Gminy posiłki z Programu dla dzieci i młodzieży wydawane były wyłącznie w czterech punktach żywieniowych (trzech stołówkach szkolnych oraz jednej przedszkolnej). Kierownik GOPS wyjaśniła, że: *na przestrzeni tych lat można zaobserwować poprawę sytuacji materialnej niektórych rodzin/osób (zwiększenie liczby dostępnych miejsc pracy, wzrost wynagrodzeń, program 500+). Zmniejszenie pobierania tych świadczeń na przestrzeni wskazanych lat związane jest również z sytuacjami losowymi dotyczącymi mieszkańców naszej gminy, tj. niektóre rodziny/osoby korzystające z tej formy pomocy zmieniły miejsce zamieszkania na teren innej gminy, zaś niektóre osoby korzystające z tej formy pomocy zmarły. Duży wpływ na tą zmianę miała również współpraca z Bankiem Żywności Białystok – Suwałki, w ramach której był i jest realizowany Program POPŻ. W latach 2019–2021 (I pół.) nie było ze środków Programu zorganizowanego dowozu posiłków dla świadczeniobiorców, gdyż – jak wyjaśniła Kierownik GOPS – wnosząc o zapotrzebowanie na dowóz posiłków do miejsca zamieszkania zakładamy, iż taka potrzeba może wystąpić. Jednak pomimo proponowania rodziny/osoby korzystające z tej formy wskazywały, iż w tym zakresie pomogą im bliscy krewni, sąsiedzi, bądź sami po te posiłki się udadzą. Dla osób dorosłych korzystających z posiłków (w 2019 roku dwóch osób, zaś w 2020 roku sześciu) obiady wykupiono w miejscowej jadalni – dwie z tych osób odbierały samodzielnie te posiłki, zaś pozostałym czterem jadalnia każdorazowo bezpłatnie dowoziła posiłki.*

Ze środków przeznaczonych na realizację modułu 1 i 2 Programu Ośrodek świadczył także pomoc finansową w formie zasiłków celowych: w 2019 roku dla 96 osób przyznano 192 takie świadczenia na łączną kwotę 45,9 tys. zł<sup>17</sup>, w 2020 roku dla 133 osób przyznano 293 świadczenia na 70,9 tys. zł<sup>18</sup> łącznie, a w I połowie 2021 roku dla 94 osób przyznano 122 świadczenia na 31,2 tys. zł<sup>19</sup>. Średni koszt świadczenia w formie zasiłku celowego wyniósł: 238,9 zł w 2019 roku, 242,1 zł w 2020 roku oraz 256 zł w I połowie 2021 roku. Niewykorzystane środki z dotacji zwrócono do Urzędu Gminy w dniu 31 grudnia 2019 r. (6,7 tys. zł) oraz 31 grudnia 2020 r. (3,3 tys. zł). W latach 2019–2021 (I połowa) nie wystąpiły przypadki konieczności zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie bądź w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 4-11, 78, 103-129, 133-134, 138-144)

<sup>16</sup> Posiłki nie były wydawane w innych formach (np. jednego dania gorącego, prowiantu bądź mleka).

<sup>17</sup> Ze środków własnych pochodziło 23,5 tys. zł, a z dotacji 22,4 tys. zł.

<sup>18</sup> Ze środków własnych pochodziło 19,4 tys. zł, a z dotacji 51,5 tys. zł.

<sup>19</sup> Ze środków własnych pochodziło 12,5 tys. zł, a z dotacji 18,7 tys. zł.



Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość udzielania przez Ośrodek wsparcia w ramach modułu 1 i 2 Programu.
OBSZAR	<p><b>2. Realizacja obowiązków sprawozdawczych w zakresie działań pomocowych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu</b></p>
Opis stanu faktycznego	<p><b>2.1. GOPS zapewnił realizację obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją zadań pomocowych w ramach Programu.</b> Ośrodek terminowo przekazał Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu roczne informacje o realizacji Programu za lata 2019–2020, tj. odpowiednio: 20 stycznia 2020 r. oraz 11 stycznia 2021 r. (nie były one korygowane). Zawierały one wszystkie dane wymagane formularzami sprawozdawczymi, w szczególności dane o: 1] liczbie osób objętych Programem w podziale na poszczególne formy pomocy i kategorie wiekowe świadczeniobiorców, 2] kosztach realizacji Programu w podziale na otrzymane dotacje oraz środki własne, 3] liczbie punktów i placówek prowadzących dożywianie. Dane, o których mowa w rozdz. VII.1 ust. 2 pkt 2-12 Programu, zawarte w rocznych informacjach za lata 2019–2020 odpowiadały faktycznym kwotom oraz liczbom z realizacji Programu w tym okresie. Ośrodek przedstawił także prawidłową liczbę osób objętych Programem (dane, o których mowa w rozdz. VII.1 ust. 2 pkt 1 Programu): 203 w 2019 roku i 208 w 2020 roku, przy czym była ona niższa od sumy osób wykazanych w poszczególnych kategoriach wiekowych – odpowiednio 212 w 2019 roku oraz 217 w 2020 roku, a także od sumy osób korzystających ze wszystkich form pomocy – 227 w 2019 roku oraz 255 w 2020 roku. Dla przykładu w informacji za 2019 rok wykazano 31 dzieci korzystających z Programu, 114 młodzieży szkolnej oraz 67 pozostałych osób otrzymujących pomoc, a także 131 osób korzystających z posiłków i 96 osób korzystających z zasiłków celowych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że: <i>dane wykazywane w ww. informacjach nie były uzupełniane odręcznie, a ministerialne oprogramowanie do sprawozdawczości (system CAS) automatycznie pobierało dane z oprogramowania dziedzinowego (Helios), w którym ewidencjonowano każdą wydaną decyzję o przyznaniu świadczenia. Informacja przekazywana do PUW następnie po scaleniu do Ministerstwa jest tak skonstruowana, że pokazuje liczbę dzieci korzystających z posiłku w każdej grupie wiekowej. Niejednokrotnie jest tak, że dziecko korzystające przez pewien okres z dożywiania w przedszkolu jest pokazane w grupie dzieci do czasu podjęcia nauki w szkole (kolumna 4), następnie od września rozpoczyna szkołę podstawową i jest ujęte w grupie uczniów do czasu ukończenia szkoły (kolumna 6). Kolumna 2 sprawozdania pokazuje to dziecko tylko jeden raz jako jedną osobę korzystającą z posiłku. Takie wyliczenia sprawozdania są zgodne z objaśnieniami do formularzy sprawozdawczych programu „Posiłek w szkole i w domu”, a zapisy nie miały jakiegokolwiek wpływu na wydatkowane środki ponieważ w danym okresie korzystali tylko wykazywani zbiorczo (203 osoby i 208 osób). Ponadto w przypadku błędnych danych bądź jakichkolwiek braków w sprawozdawczości system informatyczny wyświetliłby komunikat i nie umożliwiłby przesłania tych informacji bądź wymusiłby potrzebę korekty sprawozdań – nie miało to miejsca. W sposób analogiczny systemy informatyczne wyliczają odpowiednio osoby równoległe korzystające z dwóch form wsparcia w ramach Programu i dlatego dane zbiorcze o osobach objętych Programem nie odpowiadają sumie osób korzystających z poszczególnych form pomocy w tym samym okresie. W ocenie NIK opisane powyżej ujęcie danych sprawozdawczych nie miało wpływu na wydatkowanie środków z dotacji otrzymanych w ramach Programu w latach 2019–2020.</i></p> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4-11, 59-77, 110-112, 127-129, 133-134)</p> <p>Poza przekazanymi do PUW informacjami z realizacji Programu GOPS składał także do Urzędu Gminy roczne sprawozdania z prowadzonej działalności, obejmujące m.in. liczbę świadczeniobiorców Programu oraz plan i wydatki związane z tymi świadczeniami (w rozbiciu na kwoty dotacji i środków własnych). Dane finansowe zawarte w tych sprawozdaniach za lata 2019–2020 odpowiadały faktycznym kwotom z realizacji Programu w tym okresie. Rozbieżności dotyczyły danych o liczbie osób korzystających z posiłków w ramach Programu w latach 2019–2020 oraz o liczbie osób pobierających zasiłki celowe</p>

z Programu w 2019 roku – co omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w opisie „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 4-11, 79-100, 110-112, 127-129)

**2.2.** Kierownik GOPS nie zgłaszała uwag i spostrzeżeń związanych z funkcjonowaniem Programu ani Wójtowi Gminy, ani Wojewodzie Podlaskiemu. Przedstawiła je natomiast w trakcie niniejszej kontroli NIK.

1. W ocenie Kierownik GOPS Program niesie za sobą ryzyko związane ze schematem uzależnienia się świadczeniobiorców od tej formy wsparcia i braku samodzielnego poszukiwania innych możliwości poprawienia swojej sytuacji, przy czym na przestrzeni ostatnich lat w Gminie zaobserwowano spadek zainteresowania taką formą pomocy – głównie związany z uruchomieniem środków w ramach tzw. 500+.

2. Według Kierownik GOPS środki finansowe przyznawane wstępnie na poziomie 60% kosztu realizacji zadania są zbyt niskie. Dlatego Gmina corocznie występowała do Wojewody Podlaskiego z wnioskami o obniżenie udziału własnego. Ponadto zdaniem Kierownika przy podziale środków powinny być uwzględniane inne czynniki, tj. wielkość gminy, liczba podległych szkół, liczba rodzin kwalifikujących się do Programu oraz ich faktyczne zapotrzebowanie na środki żywnościowe.

3. Kierownik Ośrodka nie zaobserwowała, aby kryterium dochodowe wpływało na ograniczenie zainteresowania tą formą pomocy. (akta kontroli str. 130-132)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wykazaniu w rocznych sprawozdaniach z prowadzonej działalności Ośrodka przekazanych w 2019 roku Urzędowi Gminy Siemiatycze 42 osób, którym decyzjami przyznano zasiłki celowe z Programu, mimo że faktycznie było 47 osób oraz nieprawidłowym wykazaniu 129 korzystających z posiłków, gdyż takich osób było 131. Z kolei w 2020 roku wykazano 116 korzystających z posiłków, podczas gdy powinno być wykazane 122 osoby. Kierownik Ośrodka wyjaśniła że: *w 2019 roku omyłkowo podałam liczbę rodzin zamiast liczby osób, którym przyznano decyzje o świadczeniach z Programu, zaś przy posiłkach wskazałam tylko liczbę dzieci i młodzieży z omyłkowym pominięciem osób dorosłych.* (akta kontroli str. 4-11, 79-100)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek zapewnił terminową realizację obowiązków sprawozdawczych w ramach wsparcia finansowego przyznanego z Programu. Sprawozdane Wojewodzie Podlaskiemu dane były prawidłowe i rzetelne. Nieprawidłowo poinformowano zaś Wójta Gminy o liczbie osób korzystających z posiłków oraz pobierających zasiłki celowe z Programu.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wykazywanie rzetelnych danych o realizacji Programu w rocznych sprawozdaniach z działalności GOPS składanych do Urzędu Gminy Siemiatycze.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

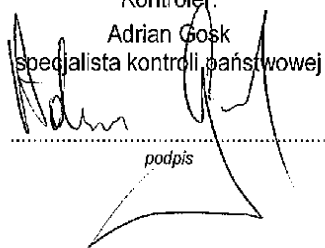
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

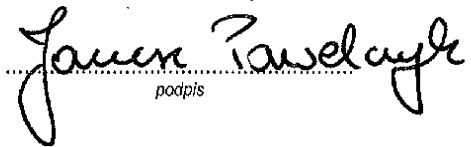
Białystok, 13 października 2021 r.

Kontroler:  
Adrian Gosk  
specjalista kontroli państwowej



.....  
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk



.....  
podpis