

Monika Giżyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-5483-9878

Pomoc państwa w zakresie dożywiania – rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023

Wstęp

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących programu „Posiłek w szkole i w domu”¹, który stanowi wsparcie finansowe gmin w udzielaniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla potrzebujących mieszkańców danej gminy. Program ma również zapewnić wsparcie finansowe organom prowadzącym publiczne szkoły podstawowe, w tym szkołom artystycznym realizującym kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach. Program jest przedsięwzięciem rządowym, mającym na celu wsparcie gmin w realizacji ich zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania, mającym na celu ograniczenie niedożywienia dzieci i osób dorosłych, przede wszystkim samotnych i starszych, co wpisuje się w strategię rozwoju państwa i tym samym społeczeństwa jako dobra wspólnego².

Zasada pomocniczości i realizacja zadań własnych gminy

Jedną z podstawowych zasad odnoszących się do funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zasada pomocniczości. Reguła ta została wyrażona

¹ Uchwała nr 140 Rady Ministrów z 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023, M.P. z 2018 r., poz. 1007. Dalej: Program.

² Na temat pojęcia dobra wspólnego zob. M. Augustyniak, *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41, s. 441–449.

w preambule Konstytucji³ i zakłada, że organy władzy publicznej, na zasadzie pomocniczości, umacniają uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zasada pomocniczości uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne niż działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Jak podkreśla M. Masternak-Kubiak, zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, lecz przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe⁴.

Art. 166 ust. 1 Konstytucji stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Do ustawodawcy należy zaś stworzenie odpowiednich norm prawnych, które zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a zarazem zapewnią przestrzeganie interesów państwa. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, musi wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej⁵. Zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej określane są mianem zadań własnych. Art. 166 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb swoich mieszkańców. Wszystkie zadania samorządu terytorialnego służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej w przypadku zadań własnych, bądź zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa w przypadku zadań zleconych⁶. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie. Katalog zadań własnych gminy – zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym⁷ – może być rozsze-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. Dalej: Konstytucja.

⁴ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 166 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014. Por. wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K. 24/2002, LexisNexis nr 359011, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

⁵ Por. wyrok TK z 12 marca 2007 r., K. 54/2005, LexisNexis nr 1243479, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 147.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm. Dalej: u.s.g.

rzony tylko w drodze ustawowej i po zapewnieniu koniecznych środków finansowych.

Zadania zlecone są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych i mają charakter ogólnopaństwowy⁸. Zadania te gmina, powiat, województwo wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Mogą one być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą czy powiatem a organem administracji rządowej. Tryb zlecenia tych zadań i zabezpieczenia na ten cel środków finansowych określa ustawa.

Zadania własne gminy wynikające z ustawy o pomocy społecznej⁹

Należy podkreślić, iż zadania z zakresu pomocy społecznej są zadaniami publicznymi, jednak nie zostały bezpośrednio wyrażone w Konstytucji, a ich unormowaniem zajmuje się ustawa. Zadania publiczne to obszary zastrzeżone przez prawo dla administracji, obejmujące sprawy wykraczające poza możliwości jednostki (odwołanie do subsydiarności). Ich istotą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie określonych zasad etycznych, praw i wolności człowieka¹⁰.

Zadania z zakresu pomocy społecznej zostały podzielone na kilka kategorii. W pierwszej kolejności można wymienić zadania rządowe i samorządowe. Zadania z zakresu administracji rządowej wykonują również samorządy terytorialne. Zadania samorządu terytorialnego zostały skonkretyzowane i przyporządkowane poszczególnym jednostkom samorządowym. W ramach zadań samorządowych można dokonywać dalszych podziałów. Zadania powiatu i gminy podzielono na własne i zlecone, z zakresu administracji rządowej. Zadaniem własnym są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej¹¹ – o czym była mowa wyżej. Samorząd wykonuje je w imieniu własnym i w interesie lokalnym. Co do zasady, środki na ich realizację pochodzą z dochodów własnych samorządu lub z subwencji. W ramach zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej ustawodawca wyróżnia zadania obowiązkowe. O tym, którym zadaniom należy przypisać przymiot obowiązkowych, a którym nie, rozstrzygają przepisy prawa. Obligatoryjny charakter zadania publicznego eliminuje możliwość decydowania przez samorząd o jego wykonaniu. Jednostka musi je wykonać.

⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1509 ze zm. Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

¹⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.

¹¹ Art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, zadania gmin w zakresie pomocy społecznej zostały najbardziej rozbudowane, gdyż to właśnie gminy są najmniejszymi jednostkami podziału terytorialnego państwa i to one znajdują się najbliżej potrzebujących. Jak już zostało zasygnalizowane, art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy i obejmuje m.in. sprawy pomocy społecznej. Rola gmin w realizacji zadań pomocy społecznej jest szczególna. W praktyce indywidualne i zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców pojawiają się i są zaspokajane przede wszystkim w środowisku lokalnym. Wspólnota samorządowa za pośrednictwem wyspecjalizowanej administracji w naturalny sposób powinna podejmować działania zmierzające do niwelowania różnic w procesie zaspokajania podstawowych potrzeb, gdy są one wywołane czynnikami niezależnymi od jednostki czy rodziny. Na szczeblu gminy pomoc społeczna kierowana jest wprost do osób najbardziej potrzebujących. Skupia się ona na doraźnym rozwiązywaniu konkretnych problemów. Gmina jako niewielka społeczność ma możliwość zidentyfikowania na takim poziomie osób potrzebujących wsparcia¹². Zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym w obszarze pomocy społecznej I. Sierpowska sklasyfikowała w kilku grupach. Zadania dotyczące: 1) zapewnienia podstaw egzystencji; 2) przyznawania zasiłków i opłacania składek; 3) prowadzenia pracy socjalnej; 4) organizowania i świadczenia usług socjalnych; 5) pomocy osobom zwalnianym z zakładu karnego; 6) utrzymywania infrastruktury socjalno-technicznej; 7) planowania i sprawozdawczości. Powyższe zadania wyrażają pewne minimum bezpieczeństwa socjalnego, które musi zapewnić swoim członkom najmniejsza wspólnota samorządowa. Ich wykonanie jest obowiązkiem gminy, musi ona również przeznaczyć na ten cel własne środki.

Podstawy prawne realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”

Zgodnie z art. 115. ustawy o pomocy społecznej jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. Jeżeli środki przeznaczone na dotację pochodzą z programów rządowych, programów resortowych lub służą wypłacie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, wysokość dotacji może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. W świetle ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ dotacje celowe

¹² I. Sierpowska, op. cit.

¹³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm. Dalej: u.d.j.s.t.

z budżetu państwa są kategorią dochodu jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 8 u.d.j.s.t. wymienia różne możliwości przeznaczenia dotacji. Jedną z nich jest finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Dotacje są dochodami transferowanymi z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządowej. Różnią się od dochodów własnych tym, że nie zależą od źródeł znajdujących się na terenie działania danej gminy, nie są też przyznawane bezterminowo. Dotacja jest instrumentem, za pomocą którego organy państwa mogą pośrednio wywierać wpływ na działalność samorządów, zwłaszcza na ich gospodarkę. Dotacje celowe są związane z finansowaniem określonego celu i przeznaczone na realizację konkretnych zadań. Władze samorządowe nie mają więc możliwości dowolnego dysponowania tymi środkami. Artykuł 115 ustawy o pomocy społecznej określa górną granicę dotacji, która nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania, na które została przeznaczona. Nie dotyczy to jednak środków przeznaczonych na wypłatę zasiłków celowych związanych ze zdarzeniami losowymi, dotacji finansowanych w ramach programów rządowych i resortowych ani pożyczek zaliczanych do środków publicznych będących przychodem budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹⁴.

Program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023

Rada Ministrów w drodze uchwały przyjęła 15 października 2018 r. wieloletni program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Należy zaznaczyć, iż nie jest to w Polsce pierwszy program mający na celu zapewnienie posiłku i tym samym ograniczenie zjawiska niedożywiania. Do 2018 od 2005 r. obowiązywał rządowy program w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”¹⁵.

Na realizację programu zostanie przeznaczony 2,75 mld zł, z budżetu państwa. Skorzysta z niego 2 478 gmin i prawie 1,2 mln osób. Celem programu jest zapewnienie posiłku i tym samym ograniczenie zjawiska niedożywienia wśród dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim bezrobociem i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub niepełnosprawnych.

¹⁴ I. Sierpowska, op. cit.

¹⁵ Program ten został przyjęty ustawą z dnia 30 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Dz.U. Nr 267, poz. 2259 ze zm. Szerzej na ten temat: M. Giżyńska, A. Brzostek, *Obowiązki samorządu terytorialnego wynikające z zadań pomocy państwa w zakresie dożywiania*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierny (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, Warszawa 2014, s. 226–244.

Program jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie: wspierania finansowego gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym, o czym była mowa wyżej; poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach; poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży; kształtowania właściwych nawyków żywieniowych.

Program ma charakter modułowy. W jego skład wchodzi trzy moduły. Każdy z nich ma indywidualny charakter i kierowany jest do innego adresata. Moduł 1 adresowany jest do dzieci sprzed szkoły podstawowej, uczniów do czasu ukończenia szkoły podstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej. Moduł 2 skierowany jest do osób dorosłych. Moduł trzeci dotyczy organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkole.

Poprzez wprowadzenie omawianego programu Rada Ministrów postawiła sobie za cel zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży oraz objęcie pomocą osoby dorosłe, zwłaszcza starsze, chore lub niepełnosprawne i samotne¹⁶. W ramach programu przewidziano wsparcie finansowe gmin w udzieleniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego (w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności) oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Celem modułu 3 programu jest wzmocnienie opiekuńczej funkcji szkoły podstawowej, poprzez tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole.

Sposób realizacji programu

W modułach 1 i 2 koordynatorem programu na szczeblu administracji rządowej jest Minister do spraw Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Koordynatorem na szczeblu województwa jest wojewoda (przy pomocy wydziału polityki społecznej). Koordynatorem na szczeblu gminy – wójt, burmistrz, prezydent. Realizatorami programu na szczeblu gminy są miejskie ośrodki pomocy społecznej przy udziale gminnych ośrodków pomocy społecznej.

Koordynatorem modułu 3 programu na szczeblu administracji rządowej jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, czyli Minister Edukacji Narodowej. Koordynatorem modułu na szczeblu województwa jest wojewoda. Realizatorami modułu są organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe, w tym artystyczne¹⁷. Wsparcie finansowe w ramach modułu 3 programu udzielane jest organom prowadzącym, na zadania realizowane przez: 1) publiczne szkoły podstawowe, w tym szkoły zorganizowane w zespołach szkół,

¹⁶ Zadania wynikające z modułu 1 i 2 programu. Za ich realizację w świetle programu odpowiada minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

¹⁷ W ich przypadku koordynatorem modułu na szczeblu administracji rządowej jest Minister do spraw Kultury.

specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii; 2) publiczne szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej.

Zasady podziału środków z budżetu państwa na realizację modułu 1 i 2 programu

Przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych województw środków rezerwy celowej budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględnia się w szczególności: 1) przewidywaną liczbę osób, które będą korzystały z pomocy w ramach programu w kolejnym roku kalendarzowym, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych; 2) średni poziom dochodów na mieszkańca w województwie; 3) średnią stopę bezrobocia w województwie.

Przy opracowywaniu propozycji podziału dla poszczególnych gmin środków budżetu państwa na dany rok budżetowy uwzględnia się w szczególności: 1) liczbę dzieci i młodzieży wymagających pomocy; 2) liczbę osób dorosłych wymagających pomocy, w tym liczbę osób starszych, niepełnosprawnych; 3) średni koszt posiłku; 4) przewidywany koszt dowozu posiłków do domów osób starszych, niepełnosprawnych; 5) sytuację finansową gminy (średni poziom dochodów na mieszkańca w gminie).

Zasady podziału środków budżetu państwa na realizację modułu 3 programu

Środki na realizację modułu 3 przekazywane są organom prowadzącym szkoły w formie dotacji celowej, a w przypadku szkół prowadzonych przez Ministra do spraw Kultury i Dziedzictwa Narodowego – w formie dofinansowania. Program zakłada obowiązkowy wkład finansowy lub rzeczowy organów prowadzących szkoły w wysokości 20% środków niezbędnych na realizację dotowanego w programie zadania. W przypadku wkładu rzeczowego, wydatki z nim związane obejmują usługi lub wyposażenie, związane z realizowanym działaniem, zakupione w roku złożenia wniosku o udział w programie.

Zakończenie

Pomoc państwa w zakresie dożywiania jest istotną formą wsparcia finansowego gmin w realizacji ich zadań własnych w zakresie polityki społecznej. Państwo od 2005 roku, wraz z uchwaleniem ustawy z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie doży-

wiania”¹⁸, podejmuje działania w tym zakresie. Pierwotnie plan zakładał wsparcie do końca roku 2009, następnie został wydłużony do końca roku 2013, a w roku 2014 jego działanie wydłużono do 2020 r. 15 października 2018 r. Rada Ministrów w drodze uchwały przyjęła wieloletni program rządowy „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Realizacja Programu odbywa się poprzez zapewnienie gorącego posiłku lub świadczenia pieniężnego na jego zakup lub zakup posiłku oraz tworzenie warunków umożliwiających spożywanie przez uczniów posiłku w trakcie pobytu w szkole. Podjęta przez państwo pomoc należy uznać za potrzebną i pozytywną.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Dobro wspólne w europejskiej tradycji doktrynalnej – kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 41.
- Giżyńska M., Brzostek A., *Obowiązki samorządu terytorialnego wynikające z zadań pomocy państwa w zakresie dożywiania*, [w:] W. Mikułowski, A. Jezierka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego i jego konsekwencji społecznych*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Masternak-Kubiak M., *Komentarz do art. 166 Konstytucji RP*, [w:] (red.) M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Summary

State aid in the field of feeding – Government Program “Meal at school and at home” for 2019–2023

Key words: commune, own task, Program “Meal at school and at home”, government, feeding.

The purpose of the article is to analyze the regulations regarding the “Meal at school and at home” program, which constitutes financial support for municipalities in providing assistance in the form of a meal, a cash benefit in the form of a specific benefit for the purchase of a meal or food, and a benefit in kind in the form of food products for the needy residents of a given commune. The program is a governmental undertaking aimed at supporting municipalities in the implementation of their own mandatory tasks in the field of feeding, aimed at reducing malnutrition of children and adults, primarily lonely and elderly.

¹⁸ Ustawa z 29 grudnia o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, Dz.U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2259 ze zm.