



J. dyr. M. Surowy
DYREKTOR GENERALNY

Urszula Kołtiewicz
30.08.2022

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KPS.410.003.01.2022

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Biuro Kontroli i Audytu

Data wpływu: 30.08.2022 -58-

dz. BkA-P-1647-2022

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/033 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MRiPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 6 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 11 grudnia 2017 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia w formie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych. 2. Realizacja Programu <i>Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej</i> oraz <i>Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami</i> .
Okres objęty kontrolą	2019-2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Joanna Celińska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/26/2022 z 27 kwietnia 2022 r. 2. Anna Rżysko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/27/2022 z 27 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-12)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister) prawidłowo opracował zasady Programów: *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*³. Wzory dokumentów niezbędnych do przystąpienia i realizacji Programów zostały rzetelnie opracowane przez MRiPS, z wyjątkiem dwóch spośród 17, w których to nie ujęto wszystkich elementów wskazanych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁴, a dwóch kolejnych nie dostosowano do wymogów Programu.

Wszystkie złożone wnioski i oferty na ogół prawidłowo były weryfikowane i oceniane. Niemniej Komisja konkursowa nie uzasadniała przyznanej punktacji, co było niezgodne z postanowieniami pkt X.5. Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Ponadto, Komisja konkursowa dokonała nierzetelnych ocen 26% poddanych analizie ofert. W przypadku dwóch

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 i edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 (dalej: Program lub Programy).

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm., dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym lub ustawa o Funduszu.

aktualizowanych ofert MRiPS zatwierdziło koszty pośrednie w wysokości przekraczającej 10% kosztów bezpośrednich, co było niezgodne z pkt V.2.2. Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert i świadczyły o ocenie dokonywanej bez należytej staranności.

Opóźnione działania MRiPS w zawieraniu umów (średnio po upływie 60 dni od zatwierdzenia listy wniosków lub ogłoszenia wyników konkursu), zarówno z wojewodami jak i organizacjami pozarządowymi, mogły spowodować skrócenie okresu korzystania przez osoby niepełnosprawne z usług asystencji osobistej.

Minister prawidłowo przekazywał środki na realizację zadań w ramach Programów, zgodnie z terminami i w wysokościach określonych w umowach. Nieprawidłowości stwierdzono jednak przy rozliczaniu środków z Funduszu. 53% sprawozdań wojewodów za 2020 r. i 43,7% za 2021 r. nie zostało rozliczonych zgodnie z terminem określonym w Programie. Ponadto, w 27,8% spraw poddanych analizie stwierdzono, że Minister nie egzekwował sprawozdań końcowych obejmujących dwuletni okres realizacji zadania, zarówno przez wojewodów jak i przez organizacje pozarządowe. Do 20 lipca 2022 r. Ministerstwo nie sporządziło także sprawozdań zbiorczych z realizacji Programów za 2021 r., a liczba dni opóźnienia w ich sporządzeniu wyniosła 50.

W toku kontroli stwierdzono także, że Minister nie podjął wystarczających działań w celu ustalenia osiągnięcia wskaźnika dotyczącego objęcia usługami asystenckimi 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, w przypadku zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe. Ponadto, w trakcie weryfikacji sprawozdań nie egzekwowano uzupełnienia informacji w zakresie liczby uczestników Programu ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Negatywnie należy ocenić brak działań Ministra w zakresie odzyskania środków podlegających zwrotowi jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Minister nie podjął wystarczających działań w celu ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości tych środków, a w latach 2021-2022 (I półrocze), mimo posiadania dokumentacji potwierdzającej nieprawidłowości w jednej organizacji pozarządowej, nie przeprowadził żadnej kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z Programu. Wskazane wyżej nieprawidłowości wynikają z nienależytego nadzoru sprawowanego nad realizacją Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1 Przygotowanie i wdrożenie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych

1.1. Przygotowanie i wdrożenie Programu realizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego

1.1.1. Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, wprowadzony w 2019 r. był jednym z elementów planów działań na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na lata 2019-2021. Program był zgodny z założeniami *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*⁶, gdzie jako jeden z instrumentów służących realizacji prawa osób niepełnosprawnych do niezależnego życia wskazano dostępność usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej⁷.

Celem Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 było m.in.: wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla pełnoletnich osób niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, wydawane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁸ albo orzeczenie

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., a ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.), dalej: Konwencja.

⁷ Art. 19 lit. b Konwencji.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

równoważne do wyżej wymienionych; możliwość skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy asystenta przy wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym; ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz stymulowanie osoby niepełnosprawnej do podejmowania aktywności i umożliwienie realizowania prawa do niezależnego życia; przeciwdziałanie dyskryminacji oraz wykluczeniu społecznemu tych osób i umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu lokalnej społeczności.

W edycji 2019-2020 nie przyjęto żadnych wskaźników wykonania zadań, czego powodem, według wyjaśnień zastępcy dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych (dalej: BON lub Biuro) był pilotażowy charakter pierwszej edycji Programu.

(akta kontroli str. 237-245, 1608-1627)

Celem głównym kolejnej, realizowanej w 2021 r., edycji Programu było wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla: dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej albo orzeczenie równoważne do wymienionego. Założono wówczas, że łącznie usługami asystenckimi objętych zostanie co najmniej 1500 osób oraz, że minimum 70% z nich będą stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia⁹, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

W edycji 2021 wskazano także, że Program ma zapewnić: możliwość skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy asystenta przy wykonywaniu codziennych czynności i funkcjonowaniu w życiu społecznym; ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz stymulowanie osoby niepełnosprawnej do podejmowania aktywności, umożliwienie tym osobom uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności, np. poprzez udział w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych czy sportowych; zwiększenie wsparcia świadczonego przez asystentów ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w zakresie wsparcia niepełnosprawnych uczniów.

(akta kontroli str. 1608-1627)

1.1.2. Treść Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*¹⁰ była poddawana konsultacjom wewnętrznym w MRiPS¹¹. Pisma skierowano do 19 departamentów, spośród których osiem zgłosiło uwagi. Wniesione propozycje dotyczyły m.in.: konieczności wskazania, czy usługi asystenckie będą świadczone niezależnie od przyznanych usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych; wprowadzenia możliwości pokrywania kosztów obsługi Programu także przez wojewodów; konieczności wskazania okresu kwalifikowalności wydatków; braku regulacji, w oparciu o które przyznawane będzie wsparcie w formie usług asystenta osoby niepełnosprawnej.

(akta kontroli str. 1600-1603)

Według informacji MRiPS Program były też konsultowany z organami administracji rządowej. Przykładowo pismem z 25 lutego 2019 r.¹² zaproszono wszystkich wojewodów na zaplanowane na 5 marca 2019 r. spotkanie, którego przedmiotem miało być omówienie priorytetowych celów i działań Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób

⁹ Tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

¹⁰ Zarówno edycja 2019-2020 jak i edycja 2021.

¹¹ Pismem z 5 września 2019 r. znak: BON.IX.52610.2.2019.EG projekt programu pod nazwą Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 wraz z załącznikami przekazany został do konsultacji wewnątrzresortowych oraz pismem z 6 listopada 2020 r. znak: BON-IX.72.36.1.2020.EG projekty programów resortowych: *Opieka wychnieniowa* – edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* - edycja 2021 przekazane zostały do konsultacji wewnątrzresortowych.

¹² Znak: BON.5232.1.2019.EG.

Niepełnosprawnych oraz programów realizowanych z tego Funduszu. Kolejne spotkanie – z dyrektorami wydziałów polityki społecznej w urzędach wojewódzkich, na które BON zgłosiło trzy tematy do dyskusji¹³, miało zostać zorganizowane w czerwcu 2019 r. Na potwierdzenie ww. konsultacji i uzgodnień nie przedstawiono jednak żadnych dokumentów, wobec czego nie można jednoznacznie stwierdzić, czy zaplanowane spotkania odbyły się, kto w nich uczestniczył i jakie wnioski wynikały z przeprowadzonej dyskusji.

Ponadto Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych powołał grupę roboczą, w skład której wchodziłi przedstawiciele samorządów oraz organizacji pozarządowych. Prace grupy, mające na celu udoskonalenie rozwiązań wdrażanych w ramach aktualnych edycji programów, w szczególności pod kątem możliwości zwiększenia elastyczności oferowanego wsparcia zakończyły się 31 stycznia 2020 r. Efektem tych prac było m.in. powstanie Programu, który miał być realizowany przez organizacje pozarządowe – *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*.

(akta kontroli str. 246-263)

1.1.3. Przed uruchomieniem Programu, oraz tuż po jego rozpoczęciu, Ministerstwo prowadziło działania mające na celu promowanie i informowanie o instrumentach wsparcia osób niepełnosprawnych utworzonych ze środków Funduszu Solidarnościowego. Przykładowo we wrześniu, październiku i grudniu 2019 r. w trzech ogólnopolskich dziennikach¹⁴ opublikowane zostały artykuły przybliżające zasady Programu oraz zachęcające samorządy do przystępowania do jego realizacji. Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektor Biura, w latach 2020-2021 działania w formie publikacji w dziennikach o zasięgu ogólnopolskim nie były podejmowane ze względu na wprowadzony stan epidemiologiczny, w wyniku którego zmniejszyła się sprzedaż dzienników i gazet. W tym okresie działania informacyjne polegały jedynie na publikacji Ogłoszeń o naborach lub list rekomendowanych wniosków i zatwierdzonych ofert w BIP oraz na stronie internetowej BON.

(akta kontroli str. 285-298)

1.1.4. Środki na realizację programów resortowych określone były w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego na każdy rok. Na realizację Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 przeznaczono 30 mln zł w 2019 r. i 50 mln zł w 2020 r., które następnie zmieniono na 1 mln w 2019 r. i 80 mln w 2020 r.¹⁵ Na realizację Programu edycja 2021 zaplanowano kwotę 80 mln zł, którą zwiększono do 159,3 mln zł.¹⁶

Przyczyną zmian kwot środków przeznaczonych na realizację obu edycji Programu było zapotrzebowanie wynikające z wniosków przekazanych przez wojewodów, tj. mniejsze w 2019 r. oraz większe od kwot pierwotnie zaplanowanych w latach 2020-2021.

(akta kontroli str. 835-893)

1.1.5. Do zadań Ministra należało: opracowanie i ogłoszenie Programu oraz umieszczenie Ogłoszenia o naborze wniosków na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa¹⁷. Wszystkie edycje Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* opublikowano – wraz z Ogłoszeniami o naborze wniosków – w BIP MRiPS: edycję 2019-2020 – 3 października 2019 r., edycję 2021 – 3 grudnia 2020 r., zaś edycję 2022 – 11 października 2021 r.

Dyrektor BON wyjaśniła, że edycja Programu na 2021 r. została ogłoszona dopiero 3 grudnia 2020 r. ze względu na intensyfikację bieżących zadań związanych z obsługą pięciu programów resortowych przy ograniczonych zasobach kadrowych.

(akta kontroli str. 299-307, 1916)

¹³ Zgłoszone przez BON tematy to: weryfikacja problemów związanych z realizacją programów resortowych MRPiPS finansowanych z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia osób Niepełnosprawnych; propozycja zmian treści programów aktualnie realizowanych w celu zachęcenia większej liczby j.s.t. do uczestnictwa w tych programach; propozycje ułatwiające realizację tych programów.

¹⁴ „Dziennik Gazeta Prawna” z 9 września 2019 r. i z 13-15 grudnia 2019 r., „Fakt” z 3 października 2019 r. i „Super Ekspres” z 10 października 2019 r.

¹⁵ Komunikat Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 19 listopada 2019 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020.

¹⁶ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 19 lutego 2021 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020.

¹⁷ Art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

W Ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach Programu nie wskazano maksymalnej wysokości środków dla danego podmiotu. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1625-1642)

Według Ogłoszenia o naborze wniosków w edycji 2019-2020 gminy i powiaty mogły składać dokumenty do właściwego wojewody w terminie do 22 października 2019 r. a w edycji 2021 do 31 grudnia 2020 r. W pierwszej edycji termin składania wniosków nie był przedłużany, w drugiej termin wydłużano¹⁸ dla gmin i powiatów do 8 stycznia 2021 r., dla wojewodów do 29 stycznia 2021 r.¹⁹, dokonania ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia przez Ministra do 12 lutego 2021 r.²⁰, a następnie do 19 lutego 2021 r.²¹

Według wyjaśnień dyrektor BON, przyczyną przedłużenia terminu składania wniosków przez gminy i powiaty były sygnały o takiej konieczności zgłaszane przez samorządy oraz pracowników urzędów wojewódzkich. Wnikało to z wprowadzonego stanu epidemii. Terminy zostały przedłużone, by umożliwić samorządom skompletowanie niezbędnej dokumentacji w bezpiecznym dla nich okresie. Wydłużenie terminu ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia wniosków przez MRiPS wynikało z konieczności ponownej weryfikacji na poziomie Ministra aktualizacji przesłanych przez wojewodów wniosków oraz list rekomendacyjnych wniosków, co z kolei poprzedzone było aktualizacją dokumentów złożonych przez samorządy. Było to konieczne z uwagi na fakt, że pierwotnie przesłane wnioski przekraczały budżet Programu.

(akta kontroli str. 299-307)

Minister nie powoływał zespołu do weryfikacji list rekomendowanych wniosków przekazanych przez wojewodów w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 i edycja 2021. Takiej weryfikacji dokonywali pracownicy BON.

(akta kontroli str. 1629)

Po dokonaniu weryfikacji przez pracowników BON, lista rekomendowanych wniosków przekazywana była do Ministra w celu jej zatwierdzenia. W edycji 2019-2020 Minister rekomendował do sfinansowania wnioski wojewodów w pełnej wysokości, tj. w 2019 r. – na łączną kwotę 773,6 tys. zł, w 2020 r. – na kwotę 79 649,8 tys. zł. W 2021 r. w przypadku 15 wojewodów Minister dokonał zmniejszenia środków w stosunku do kwoty wnioskowanej, przyznając im środki w wysokości: 50% – 11 województw²² i 75% – cztery województwa²³. Województwo świętokrzyskie otrzymało 100% wnioskowanej kwoty. Podziału środków pomiędzy województwa dokonano w oparciu o wysokość środków zwróconych w ramach poprzedniej edycji Programu – im większy zwrot był dokonany przez wojewodę, tym niższą kwotę środków przyznano w edycji na 2021 r. W związku ze zmniejszoną kwotą środków wojewodowie dokonali aktualizacji wniosków zgodnie z listą zatwierdzoną przez Ministra.

(akta kontroli str. 521-532, 1645, 1744)

Lista rekomendowanych wniosków do sfinansowania środkami z Programu w edycji 2021 została opublikowana na stronie BIP w dniu ich zatwierdzenia przez Ministra²⁴.

Szczegółowej analizie poddano sześć wniosków złożonych w latach 2019-2021 przez wojewodów²⁵. Listy rekomendowanych wniosków zostały złożone przez wojewodów w terminie wskazanym w Ogłoszeniach. W aktach poszczególnych spraw brak było dokumentów wskazujących na wzywianie wojewodów do korekty list czy uzupełnień lub wyjaśnień, niemniej w przypadku jednego wniosku wojewoda przesłał skorygowaną listę rekomendowanych wniosków²⁶. Dyrektor BON wyjaśniła, że weryfikacja list

¹⁸ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 23 grudnia 2020 r. w sprawie wydłużenia terminów naboru wniosków w ramach Programów *Opieka wytchnieniowa* – edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

¹⁹ Pierwotnie termin został określony na 20 stycznia 2021 r.

²⁰ Pierwotnie termin został określony na 5 lutego 2021 r.

²¹ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 11 lutego 2021r. w sprawie wydłużenia terminu ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia wniosków złożonych przez wojewodów w ramach Programów *Opieka wytchnieniowa* – edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

²² Śląskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, podlaskie, małopolskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, mazowieckie.

²³ Podkarpackie, łódzkie, lubelskie, lubuskie.

²⁴ W edycji 2019-2020 nie było obowiązku opublikowania listy rekomendowanych wniosków przez Ministra.

²⁵ Cztery wnioski złożone w naborze do edycji 2019-2020 i dwa wnioski w edycji 2021.

²⁶ Zmianie uległa kwota wskazana w załączniku nr 2a na 2020 r.

rekomendowanych wniosków składanych przez wojewodów odbywała się poprzez wymianę korespondencji mailowej lub w ramach uzgodnień telefonicznych.

(akta kontroli str. 919, 1055-1060, 1919)

1.1.6. W ramach Programu edycji 2019-2020, Minister zawarł umowy z wojewodami w terminie 7 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków. W edycji 2021, między zatwierdzeniem listy wniosków a zawarciem umowy upłynęło średnio 60 dni, przy czym najkrótszy termin to 51, a najdłuższy 70 dni. W 2022 r. umowy zawarto w terminie 35 dni²⁷ od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków. Dyrektor BON wyjaśniła, że długie terminy w zawieraniu umów z wojewodami wynikały z konieczności złożenia przez wojewodów aktualizacji wniosków o środki finansowe oraz list rekomendowanych wniosków, co z kolei poprzedzone było koniecznością aktualizacji wniosków przez samorzady.

(akta kontroli str. 1899-1900)

Umowy z wojewodami zostały zawarte w oparciu o listy rekomendowanych wniosków przesłane wcześniej przez wojewodów, po ich aktualizacji wynikającej z przyznania niższej kwoty środków (dotyczy 2021 r.). W jednym przypadku Minister zawarł umowę z wojewodą w ramach edycji 2021 r., mimo że wojewoda dokonał zmiany w stosunku do wniosku złożonego w toku naboru poprzez zwiększenie kwoty środków w przypadku jednej gminy (z 236,9 tys. zł na 307,2 tys. zł) oraz dodanie nowej gminy z wysokością środków 19,3 tys. zł. Dyrektor BON wyjaśniła, że zmiany w przypadku jednej gminy wynikały z błędu rachunkowego, zaś dodanie nowej gminy wynikało z faktu, że w pierwotnym wniosku wojewoda przez przeoczenie nie uwzględnił tej gminy we wniosku.

(akta kontroli str. 919, 1120, 1900)

Umowy zawarte z wojewodami zawierały wszystkie wymagane elementy, wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu, tj.: szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki środki zostały przyznane i termin jego wykonania, wysokość przyznanych środków z Funduszu, tryb płatności, termin i sposób rozliczenia przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części środków z Funduszu do 15 stycznia roku następnego, tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 521-532)

1.2. Przygotowanie i wdrożenie Programu realizowanego przez organizacje pozarządowe

1.2.1. W związku z nieprzystąpieniem do Programu dużej liczby samorządów oraz z uwagi na fakt, że nie wszystkie samorzady były przygotowane do samodzielnej realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług asystenckich i w konsekwencji zlecały ich wykonanie organizacjom pozarządowym, a także gotowością organizacji pozarządowych do realizacji takiego zadania, podjęto decyzję o przyjęciu kolejnego Programu dotyczącego asystencji osobistej osób niepełnosprawnych, którego realizatorami były organizacje pozarządowe. Konieczność wprowadzenia Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* wynikała także z prac, powołanej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych grupy konsultacyjnej, w skład której, poza przedstawicielami samorządów, wchodził także przedstawiciele organizacji pozarządowych²⁸.

(akta kontroli str. 1608-1615)

1.2.2. Celem głównym Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* było objęcie usługami asystenta osobistego: co najmniej 200 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz co najmniej 600 osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Założeniem dodatkowym było uczestnictwo minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, w tym osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

²⁷ W tym jedna umowa została zawarta w terminie 36 dni.

²⁸ Prace grupy zakończone zostały na przełomie stycznia i lutego 2020.

Program miał także zapewniać: zwiększenie możliwości skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy asystenta przy wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym; ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz stymulowanie osoby niepełnosprawnej do podejmowania aktywności i umożliwienie realizowania prawa do niezależnego życia; przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność oraz wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych poprzez umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności, np. udział w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych, edukacyjnych, sportowych czy też rehabilitacyjnych; zwiększenie wsparcia świadczonego przez asystentów ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w zakresie wsparcia dla uczniów z niepełnosprawnościami także w innych wymiarach życia i funkcjonowania społecznego.

(akta kontroli str. 1608-1615)

1.2.3. Treść Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* była konsultowana wewnątrz MRiPS. W celu przeprowadzenia konsultacji z BON skierowano pisma do wszystkich departamentów MRiPS²⁹ z prośbą o zgłoszenie do projektu ewentualnych uwag. Pisma skierowane zostały do 21 departamentów MRiPS, spośród których dziewięć zgłosiło uwagi do projektu Programu. Wniesione uwagi dotyczyły m.in.: usunięcia postanowienia, zgodnie z którym oferent powinien przedstawić aktualny odpis z KRS; ujęcia w wydatkach kwalifikowalnych kosztów zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu; przyjęcia wskaźników realizacji celów Programu; określenia w treści Programu kryteriów przyznawania lub odmowy przyznania wsparcia, w tym kryteriów określających pierwszeństwo do otrzymania wsparcia w przypadku dużej liczby wniosków.

(akta kontroli str. 1600-1603)

1.2.4. Na realizację Programu edycja 2020-2021 zaplanowano z Funduszu Solidarnościowego po 80 mln zł na każdy rok. Kwoty te zostały zmienione, na realizację zadań w 2020 r. przeznaczono 6,3 mln zł, a w 2021 r. 92 mln zł³⁰.

Przyczyną zmian kwot środków było zapotrzebowanie wynikające z zatwierdzonych ofert. W 2020 r. zatwierdzono oferty na mniejszą kwotę, a w 2021 r. kwotę zwiększono o 12 mln zł w stosunku do pierwotnego budżetu, uwzględniając zarówno kwotę wynikającą z zatwierdzonych ofert (61,83 mln zł), jak również zaplanowany dodatkowy nabór na realizację zadania w 2021 r. (budżet dodatkowego naboru 30 mln zł).

(akta kontroli str. 835-893)

1.2.5. Do zadań Ministra należało opracowanie i ogłoszenie Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* oraz zamieszczenie na swojej stronie podmiotowej w BIP Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert³¹. Program edycja 2020-2021 wraz z Ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert umieszczony został w BIP Ministerstwa 8 lipca 2020 r. W Ogłoszeniu określono wszystkie elementy wskazane w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Termin składania ofert wyznaczony został na 7 sierpnia 2020 r., co było zgodne z art. 14 ust. 4 ww. ustawy³². Termin ten przedłużano do 31 sierpnia 2020 r.³³ Wydłużeniu – do 30 września 2020 r. uległ też termin rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert³⁴, który następnie komunikatem zamieszczonym w BIP 25 września 2020 r. przedłużono do 30 października 2020 r.

Przedłużenie terminu składania ofert wynikało z problemów oferentów ze zgromadzeniem wymaganej dokumentacji, w związku z wprowadzeniem stanu epidemii. Przyczyną przedłużenia terminu rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert były trudności z wyłonieniem

²⁹ Pismo z 10 czerwca 2020 r. znak: BON-IX.72.25.3.2020.EG przekazujące projekt programu pod nazwą Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej dla NGO* - edycja 2020 oraz projekt Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej dla NGO* - edycja 2020.

³⁰ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2020 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021.

³¹ Art. 14 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

³² Termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia Ogłoszenia o konkursie ofert na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

³³ Komunikat MRiPS do Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach programu pn. *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* - edycja 2020-2021 z 30 lipca 2020 r. Komunikat zamieszczony w BIP 31 lipca 2020 r.

³⁴ Początkowo określony na 7 września 2020 r.

przedstawiciele organizacji pozarządowych do Komisji konkursowej, którzy ostatecznie nie weszli w jej skład. Wiązało się to z koniecznością zmiany zarządzenia dotyczącego powołania Komisji.

W ramach Programu 2020-2021 ogłoszony został także dodatkowy otwarty konkurs ofert³⁵. Ogłaszając ten konkurs chciano stworzyć warunki do zwiększenia dostępności usług asystenta dla osób niepełnosprawnych. Termin składania ofert wyznaczono na 15 stycznia 2021 r., co oznacza, że był on dłuższy niż 14 dni od dnia zamieszczenia Ogłoszenia.

(akta kontroli str. 299-307)

Do zadań Ministra należało³⁶ także przygotowanie wzorów: oferty realizacji zadania; sprawozdania z realizacji Programu; karty zgłoszenia do Programu; karty realizacji usług; ewidencji przebiegu pojazdów oraz wzoru umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków. W edycji 2020-2021 wzory ww. dokumentów – poza wzorem umowy – stanowiły załączniki do Programu. Wzór umowy natomiast nie został załączony ani do Programu ani do Ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach tego Programu.

Według wyjaśnień dyrektor BON, wzór umowy do Programu edycja 2020-2021 przez przeoczenie nie został wskazany ani jako załącznik do Programu ani do Ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Jednak taki wzór został przygotowany i opublikowany wraz z pozostałymi dokumentami programowymi na stronie BON.

(akta kontroli str. 1643-1649)

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oferta złożona w konkursie powinna zawierać m.in. harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. We wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 do Programu i załącznik do Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, nie przewidziano punktu, w którym składający ofertę mogliby przedstawić harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1643-1649)

W celu przeprowadzenia otwartego konkursu i dokonania wyboru najkorzystniejszych ofert Minister powołał Komisję konkursową³⁷, w skład której wchodził: dyrektor BON jako przewodniczący Komisji, czterech przedstawicieli BON i dwóch przedstawicieli zgłoszonych przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁸. Mimo dwukrotnego ogłoszenia naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych na członków Komisji konkursowej, zgłoszono wyłącznie jedną kandydaturę. W związku z tym, 28 października 2020 r. Minister dokonał zmiany w składzie Komisji, zrezygnował z powoływania przedstawicieli organizacji pozarządowych, powołując łącznie ośmiu przedstawicieli BON.

(akta kontroli str. 308-310, 1576-1579)

Zgodnie z postanowieniami zarządzenia powołującego Komisję, wszyscy członkowie złożyli oświadczenia o bezstronności, o zachowaniu poufności danych zawartych w opiniowanych ofertach oraz oświadczenia o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych.

Posiedzenia Komisji konkursowej odbyły się 2, 3, 4 i 19 listopada 2020 r. (konkurs podstawowy) oraz 15, 17 i 18 lutego 2021 r. (konkurs dodatkowy). Z posiedzeń Komisji zostały sporządzone protokoły zbiorcze odpowiednio: 19 listopada 2020 r. i 22 lutego 2021 r. Ponadto, Komisja sporządziła listy rankingowe, które zostały przekazane Ministrowi w celu ich zatwierdzenia.

W ramach konkursu podstawowego Komisja oceniła 269 ofert. Z powodu braków formalnych odrzucono 123 oferty. Pod względem merytorycznym dokonano oceny 146 ofert. Komisja rekomendowała do sfinansowania ze środków Funduszu oferty, które zostały ocenione

³⁵ Ogłoszenie MRiPS zamieszczone zostało w BIP oraz na stronie Ministerstwa 11 grudnia 2020 r.

³⁶ Pkt X.1.2.f Programu.

³⁷ Zarządzenie nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 23 września 2020 r. w sprawie powołania Komisji konkursowej w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, dalej: *Zarządzenie w sprawie powołania Komisji Konkursowej*.

³⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm., dalej: *ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

na co najmniej 14 punktów – łącznie zarekomendowano 77 ofert³⁹. W ramach dodatkowego konkursu Komisja oceniła 78 ofert, z których 41 odrzucono ze względów formalnych. Merytorycznej ocenie poddano 37 ofert. Do sfinansowania zarekomendowano 36 ofert, ocenionych na co najmniej 8 punktów.

W latach 2020-2021 do MRiPS nie wpłynęły skargi kwestionujące obiektywność członków Komisji.

(akta kontroli str. 308-323, 1580-1581)

Szczegółowemu badaniu poddano 23 oferty, które wpłynęły w latach 2020-2021 w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, w tym cztery oferty, które nie znalazły się na liście rekomendowanych ofert⁴⁰.

W każdym przypadku Komisja obradowała w składzie co najmniej trzech członków. Ocena każdej oferty dokonywana była w karcie oceny oferty konkursowej, która zawierała kryteria oceny formalnej, kryteria oceny merytorycznej oraz dodatkowe kryteria oceny merytorycznej.

Dwie oferty zostały odrzucone ze względów formalnych – jedna ze względu na złożenie przez podmiot nieuprawniony⁴¹, druga – z uwagi na niezłączenie wymaganych załączników⁴².

(akta kontroli str. 1523-1525, 1551-1561)

Pozostałe oferty zostały prawidłowo zakwalifikowane jako spełniające wymogi formalne i ocenione pod względem merytorycznym. Pod względem merytorycznym Komisja oceniała kryteria wskazane w art. 14 ust. 8 ustawy o Funduszu, tj.: adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych w ofercie, zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje oferta oraz zdolność organizacyjną podmiotu i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań. Ponadto, Komisja oceniała oferty według dodatkowych kryteriów wskazanych w pkt X.7.2. Ogłoszenia, tj. brano pod uwagę: posiadanie wiedzy i doświadczenia w realizacji zadań publicznych w poprzednich latach, dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zadania, spójność kalkulacji kosztów z opisem działań oraz zasięg oferty pod względem planowanej liczby osób objętych usługami. Łączna liczba punktów, jakie mogły być przyznane za dodatkowe kryteria wynosiła 12.

W kartach oceny ofert dokonanych przez Komisję konkursową nie znalazły się uzasadnienia wraz z propozycją kwoty dofinansowania, co było niezgodne z pkt X.5. Ogłoszenia o konkursie. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W dwóch zaktualizowanych ofertach zaakceptowano koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości przekraczającej 10% kosztów bezpośrednich. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Spośród 21 ofert, które spełniły wymogi formalne, do sfinansowania zadań w ramach Programu zarekomendowanych zostało 19 ofert. Dwie oferty⁴³, które nie znalazły się na liście ofert rekomendowanych do dofinansowania, nie osiągnęły wymaganej liczby punktów (zostały ocenione odpowiednio na 12 i 9 punktów w ramach konkursu podstawowego). Oferty złożone w ramach podstawowego konkursu, które znalazły się na liście ofert rekomendowanych, otrzymały od 14 do 17 punktów. Oferty złożone w ramach dodatkowego konkursu – od 8 do 17 punktów.

(akta kontroli str. 1141-1148, 1526-1550, 1562-1575)

Spośród 19 ofert zarekomendowanych do sfinansowania środkami z Funduszu, jedynie w przypadku czterech rekomendowano pełną kwotę środków, zgodną ze złożoną ofertą. W pozostałych 15 (79%) Komisja dokonała pomniejszenia środków.

(akta kontroli str. 1141-1148)

³⁹ 26 ofert w 2020 r. i 51 ofert w 2021 r.

⁴⁰ 12 ofert złożonych w ramach konkursu podstawowego i osiem złożonych w ramach konkursu dodatkowego.

⁴¹ Oferta nr BON-IX.72.28.174.2020 z uwagi na brak podpisu na ofercie zgodnie z zasadami reprezentacji wskazanymi w Krajowym Rejestrze Sądowym.

⁴² Oferta nr BON-IX.72.8.11.2021.

⁴³ Złożone w ramach podstawowego konkursu ofert.

1.2.6. Szczegółowym badaniem objęto 13 umów z organizacjami pozarządowymi, w tym trzy umowy obejmujące dwuletni okres realizacji zadania sfinansowanego ze środków Funduszu. W przypadkach zmniejszenia kwoty środków w stosunku do oferty złożonej w otwartym konkursie ofert, realizatorzy Programu złożyli aktualizacje ofert obejmujące pomniejszone środki – dotyczyło to 12 ofert w ramach dziewięciu umów. Łączna kwota na jaką zostały zawarte umowy wyniosła 20 333, 2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1135-1137)

Wszystkie 13 umów zostały podpisane przez osoby uprawnione zgodnie z zasadami reprezentacji wskazanymi w KRS oraz przez Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Umowy zawierały elementy wskazane w art. 14 ust. 11 ustawy o Funduszu, tj. szczegółowy opis zadania i cel na jaki zostały przyznane środki z Funduszu, wysokość przyznanych środków, tryb płatności określony w trzech⁴⁴ lub czterech⁴⁵ ratach. Ponadto, umowy zawierały termin i sposób rozliczenia przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części środków, tryb kontroli wykonania zadania oraz warunki i sposób zmiany lub rozwiązania umowy.

Umowy podpisane zostały po upływie średnio 60 dni od opublikowania listy ofert zakwalifikowanych do finansowania ze środków Funduszu, najkrótszy okres to 24, a najdłuższy 103 dni. Spośród 13 umów, siedem z nich zawarto powyżej 60 dni od opublikowania wyników konkursu. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1925-1927)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym Ogłoszenie o naborze wniosków określa warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu. W Ogłoszeniu naboru wniosków w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 nie wskazano maksymalnej wysokości środków dla jakiegokolwiek podmiotu zaangażowanego w realizację usług. Takiej wysokości nie wskazano także w Ogłoszeniu edycji 2022. W Ogłoszeniu edycji 2021 określono jedynie maksymalną wysokość środków dla wojewody, która nie powinna wynieść więcej niż 15 mln zł, nie wskazano natomiast maksymalnej wysokości środków dla samorządów gminnych i powiatowych, tj. faktycznych realizatorów usług.

Według wyjaśnień dyrektor BON niewskazanie maksymalnej wysokości środków dla danego podmiotu w Ogłoszeniu Programu edycja 2019-2020 i edycji 2022 wynikało z przeoczenia na etapie przygotowania dokumentu. Natomiast w Ogłoszeniu edycji 2021 określono maksymalną wysokość środków dla każdego wojewody i takie rozwiązanie zostało zaakceptowane przez Departament Prawny MRiPS.

Z art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy jednoznacznie wynika, że maksymalna wysokość środków powinna zostać określona dla danego podmiotu uczestniczącego w Programie. NIK wskazuje iż podmiotami są nie tylko wojewodowie, lecz w szczególności samorządy gminne i powiatowe, które bezpośrednio realizują zadanie publiczne polegające na udzielaniu osobom niepełnosprawnym usług asystenckich. Wojewodowie w rzeczywistości przekazują tylko środki dla poszczególnych samorządów, nie realizując bezpośrednio usług.

(akta kontroli str. 1625-1642)

2. Zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oferta złożona w konkursie w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* powinna zawierać harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Kontrola wykazała, że we wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 do Programu oraz załącznik do Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert nie przewidziano punktu, w którym składający ofertę powinni przedstawić harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania.

Według wyjaśnień dyrektor BON, we wzorze oferty składanej w konkursie w ramach Programu edycja 2020-2021 przez przeoczenie nie uwzględniono miejsca, w którym oferenci

⁴⁴ Dotyczy umów realizowanych w jednym roku.

⁴⁵ Dotyczy umów realizowanych w dwóch latach.

mogliby przedstawić harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Dokumentacja konkursowa w edycji 2022 r. została uzupełniona w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1643-1649)

3. Komisja konkursowa powołana do oceny ofert złożonych w Programie *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, w ramach dwóch konkursów (podstawowego i dodatkowego) dokonała nierzetelnej oceny pięciu ofert spośród 19 poddanych szczegółowej analizie (26%), co skutkowało rozbieżną liczbą punktów przyznawanych w następujących przypadkach:

a) ofercie nr BON-IX.72.8.37.2021, w dodatkowych kryteriach oceny merytorycznej przyznano jeden punkt⁴⁶ za doświadczenie oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju oraz jeden pkt za kwalifikacje kadry – wskazano na brak doświadczenia w realizacji zadań podobnego rodzaju, podczas gdy z dokumentów dołączonych do oferty wynika, że oferent realizował m.in. projekt w ramach którego udzielano wsparcia w formie usług asystenta osoby niepełnosprawnej, o czym świadczyły dołączone karty wsparcia. W innej sytuacji oferta nr BON-IX.72.28.103.2020 w dodatkowych kryteriach oceny merytorycznej, w części dotyczącej doświadczenia oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju została oceniona na maksymalne trzy punkty, podczas gdy z dołączonych do oferty dokumentów wynika, że realizowała projekty ponad dziesięciokrotnie mniejsze;

(akta kontroli str. 1242-1253, 1406-1420)

b) ofercie nr BON-IX.72.8.53.2021 przyznano trzy punkty⁴⁷ za spójność kalkulacji kosztów z opisem działań, podczas gdy w samej ofercie nie wykazano kosztów jednostkowych planowanego zadania (pkt VIII.7. Ogłoszenia o konkursie). W analogicznej sytuacji oferty nr BON-IX.72.8.37.2021, oferentowi przyznano dwa punkty wskazując na brak szczegółowego opisu kosztów;

(akta kontroli str. 1229-1241, 1406-1420)

c) dwie oferty nr BON-IX.72.28.143.2020 (dotyczące 2020 i 2021 r.) oceniono na trzy punkty⁴⁸ w zakresie kwalifikacji kadr, podczas gdy w ofertach nie wskazano wykazu osób zaangażowanych do zadania (asystentów), ani nie określono czy koordynator posiada co najmniej 6-miesięczne doświadczenie w zakresie organizacji tożsamyh usług. W innym przypadku – oferta nr BON-IX.72.8.37.2021 została oceniona na jeden punkty w zakresie kwalifikacji kadr, podczas gdy w ofercie wskazano koordynatora z 17-letnim doświadczeniem oraz wykazano asystentów z ukończonymi szkoleniami i odpowiednim doświadczeniem zawodowym;

(akta kontroli str. 1163-1178, 1406-1420)

d) oferta nr BON-IX.72.28.19.2020 w zakresie kwalifikacji kadry została oceniona na trzy punkty⁴⁹, podczas gdy z załącznika do oferty wynika, że organizacja dopiero planował (a nie dysponowała) zatrudnić koordynatora oraz asystentów osobistych spełniających wymogi określone w Programie i Ogłoszeniu. W innym przypadku ofertę nr BON-IX.72.8.41.2021 oceniono na dwa punkty, mimo wykazania dysponowania odpowiednimi zasobami kadrowymi;

(akta kontroli str. 1465-1477, 1506-1518)

e) dwóm ofertom nr BON-IX.72.28.81.2020 przyznano trzy punkty⁵⁰ w zakresie doświadczenia oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju, podczas gdy organizacja udokumentowała w załącznikach do oferty okres realizacji zadań przez dwa lata (zgodnie z pkt III Ogłoszenia powinien to być okres co najmniej 3 lat).

(akta kontroli str. 1284-1304)

Zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że rozbieżności wynikały z odmiennej oceny ofert, dokonanej przez dwie niezależne grupy, które pracowały w ramach jednej Komisji. Natomiast w przypadku niedostatecznego udokumentowania doświadczenia przez jedną z organizacji

⁴⁶ Na trzy punkty (maksymalnie).

⁴⁷ Jw.

⁴⁸ Jw.

⁴⁹ Jw.

⁵⁰ Jw.

zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że Komisja wzięła pod uwagę informację w treści oferty, zgodnie z którą organizacja prowadziła działalność od 2012 r.

(akta kontroli str. 1889)

NIK zwraca uwagę, że oferty powinny być oceniane przez Komisję w sposób rzetelny i jednolity. Pracami Komisji kieruje przewodniczący, którym jest dyrektor BON⁵¹ i to na nim spoczywa odpowiedzialność za rzetelność i jednolitość tych ocen.

4. Zgodnie z Ogłoszeniem otwartego konkursu ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 wydatkami kwalifikowalnymi były koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich⁵².

W przypadku dwóch organizacji pozarządowych⁵³ realizujących usługi asystenckie w 2020 r., zaakceptowano zaktualizowane oferty, stanowiące załączniki do zawartych umów, w których koszty pośrednie przewyższały 10% kosztów bezpośrednich realizacji zadania, co wskazuje, że ocena zaktualizowanych ofert została dokonana w sposób nierzetelny.

Dotyczy to poniższych ofert:

– nr oferty: BON-IX.72.14.4.2021.EGa, umowa nr AOOzN/77/2020 – koszty bezpośrednie 6044 zł, koszty pośrednie – 1924,60 zł (31,8%, tj. przekroczone o 1320,2 zł);

– nr oferty: BON-IX.72.14.6.2021.EGa, umowa nr AOOzN/87/2020 – koszty bezpośrednie – 51 106 zł, koszty pośrednie – 6074 zł (11,9%, tj. przekroczone o 963,4 zł).

Według wyjaśnień dyrektor BON przyczyną przeoczenia zaistniałych nieprawidłowości podczas akceptowania ofert była duża liczba zadań do realizacji w tym samym czasie przy ograniczonych zasobach kadrowych.

(akta kontroli str. 446-520, 1913-1921)

5. Komisja konkursowa dokonując oceny ofert nie wskazywała uzasadnienia dla przyznanej punktacji oraz proponowanej kwoty dofinansowania z Funduszu Solidarnościowego, co było niezgodne z Ogłoszeniem o konkursie⁵⁴, zgodnie z którym opinia Komisji ma postać punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty dofinansowania.

(akta kontroli str. 1152, 1158, 1164, 1172, 1243, 1295, 1330, 1333, 1380, 1407, 1507)

Zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że brak uzasadnienia w kartach oceny wynikał z przyjętej praktyki oraz z uwagi na fakt, że prace przebiegały w szybkim tempie. Ponadto, proponowane kwoty środków ustalane były pod koniec prac Komisji, gdy wszystkie oferty były już ocenione. Praktyka ta pozwalała na pozyskanie pełnej wiedzy co do ilości ofert, które kwalifikują się do dofinansowania.

(akta kontroli str.1886)

NIK zwraca jednak uwagę, że uzasadnienia dla przyznanej punktacji oraz propozycji kwoty dofinansowania były obowiązkowym elementem opinii Komisji, zgodnie z postanowieniami Ogłoszenia. Ponadto, brak uzasadnień nie pozwolił na dokonanie oceny, na jakiej podstawie Komisja decydowała o obniżeniu dofinansowania i w jaki sposób określała wysokość obniżenia kwoty dofinansowania. Stanowiło to działanie nierzetelne i wpływało na obniżenie transparentności działań Komisji.

6. Spośród 13 umów w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* 10 zostało zawartych po upływie 30 dni, w tym siedem po upływie aż 60 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu⁵⁵. Zgodnie z pkt XI.7. Ogłoszenia umowy powinny być podpisane niezwłocznie. Opóźnienia w podpisywaniu umów były działaniem nierzetelnym, skutkującym rzeczywistym skróceniem czasu realizacji usług asystenckich przez organizacje pozarządowe.

⁵¹ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 zarządzenia w sprawie powołania Komisji konkursowej.

⁵² Pkt V. 2.2.

⁵³ Spośród sześciu poddanych szczegółowej analizie.

⁵⁴ Pkt X.5. Ogłoszenia o konkursie i odpowiednio pkt 10.5. Ogłoszenia o dodatkowym konkursie.

⁵⁵ Trzy analizowane umowy podpisane zostały w terminach nieprzekraczających 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu (24, 25 i 25 dni).

Dyrektor BON wyjaśniła, że opóźnienia w zawieraniu umów wynikały z konieczności zaktualizowania ofert przez organizacje pozarządowe, co z kolei powodowało konieczność ich ponownej weryfikacji przez pracowników BON. Dodatkowo opóźnienia w zawieraniu umów wynikały z pandemii COVID-19 i dużej absencji pracowników.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bo o ile w przypadku sześciu umów istniała konieczność aktualizacji ofert, to cztery z nich takiego działania nie wymagały, a mimo tego umowy zostały zawarte w odstępie 54⁵⁶, 61⁵⁷, 70⁵⁸ i 80⁵⁹ dni od daty ogłoszenia wyników konkursu. Takie terminy zawarcia umów trudno uznać za niezwłoczne ich podpisanie, zatem konieczność aktualizacji ofert nie w każdym przypadku przyczyniła się do wydłużenia czasu zawierania umów.

(akta kontroli str.1907-1912)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej prawidłowo opracował zasady Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* oraz – dostrzegając niewielkie zainteresowania samorządów przystąpieniem do jego realizacji, a także gotowość organizacji pozarządowych do podjęcia takiego zadania, wdrożył Program *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*. Zgodnie z wymogami Programu Minister przygotował wzory dokumentów niezbędnych do przystąpienia i jego realizacji. W dwóch z nich, spośród 17 opracowanych, nie ujęto wszystkich elementów wskazanych w ustawie o Funduszu, a dwóch kolejnych nie dostosowano do wymogów Programu.

Wszystkie złożone wnioski i oferty były weryfikowane i oceniane, lecz Komisja konkursowa nie uzasadniała przyznanej punktacji, co było niezgodne z postanowieniami Ogłoszeń o otwartym konkursie ofert⁶⁰. Komisja konkursowa dokonała nierzetelnych ocen 26% poddanych analizie ofert, przez co wydała rozbieżne stanowiska, a ocena dokonana bez należytej staranności dwóch zaktualizowanych ofert skutkowałą zatwierdzeniem kosztów pośrednich w wysokości przekraczającej 10% kosztów bezpośrednich, co było niezgodne z pkt V.2.2. Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Do zawarcia przez Ministra umów w ramach Programów dochodziło średnio po upływie 60 dni od zatwierdzenia listy wniosków i ogłoszenia wyników konkursu, co mogło spowodować skrócenie okresu korzystania przez osoby niepełnosprawne z usług asystencji osobistej.

OBSZAR

2. Realizacja Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*.

2.1. Realizacja Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W 2019 r. Minister zawarł umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 z 15 wojewodami⁶¹ na łączną kwotę 773,6 tys. zł. Od 2020 r. do realizacji Programu przystępowali wszyscy wojewodowie, wartość umów zawartych na 2020 r. wyniosła 79 649,8 tys. zł, a 2021 r. – 143 428,7 tys. zł.

Samorzady realizujące Program w 2019 r. usługami asystenckimi objęły łącznie 112 osób niepełnosprawnych⁶², dla których wykonano 2532,5 godziny usług. Gminy i powiaty na realizację Programu wykorzystaly 74,1 tys. zł (9,6%), w tym m.in. 72,6 tys. zł na godziny usług asystenckich oraz 1,5 tys. zł na zakup biletów komunikacji publicznej dla asystentów oraz

⁵⁶ Umowa AOOzN/152/2021 z 28.04.2021 r.

⁵⁷ Umowa AOOzN/170/2021 z 5.05.2021 r.

⁵⁸ Umowa AOOzN/176/2021 z 14.05.2021 r.

⁵⁹ Umowa AOOzN/25/2021 z 11.02.2021 r.

⁶⁰ Pkt X.5. – konkurs podstawowy edycja 2020-2021 i 10.5. – konkurs dodatkowy edycja 2020-2021.

⁶¹ W 2019 r. do Programu nie przystąpiło woj. kujawsko-pomorskie.

⁶² W tym 76 osób z orzeczeniem o znacznym i 36 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

ubezpieczenie asystentów. Realizatorzy Programu dokonali zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej wysokości 699,5 tys. zł⁶³.

W 2020 r. usługami objęto łącznie 8 593 osoby niepełnosprawne⁶⁴, którym udzielono 1388,5 tys. godzin usług asystenckich. Na realizację Programu samorzady wykorzystały wówczas 42 359,9 tys. zł (53,2%), w tym m.in. 41 063,7 tys. zł na godziny usług asystenckich, 362,4 tys. zł na zakup środków ochrony osobistej i 482,8 tys. zł na zakup biletów komunikacji publicznej dla asystentów oraz ubezpieczenie asystentów. Na obsługę Programu wykorzystano łącznie 215,2 tys. zł. Gminy i powiaty realizujące Program dokonały zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej wysokości 37 289,9 tys. zł⁶⁵.

W 2021 r. usługami asystenckimi objęto łącznie 14 056 osób niepełnosprawnych⁶⁶, którym udzielono 2 817,4 tys. godzin usług asystenckich. Na realizację Programu samorzady wykorzystały 109 940,8 tys. zł (76%), w tym m.in. 104 089,4 tys. zł na godziny usług asystenckich, 1 991,6 tys. zł na dojazd własnym / innym środkiem transportu, 866,9 tys. zł na zakup środków ochrony osobistej, 295,5 tys. zł na ubezpieczenie asystentów oraz 150,4 tys. zł na zakup biletów komunikacji publicznej dla asystentów. Na obsługę Programu gminy i powiaty wykorzystały 1 862,5 tys. zł, a wojewodowie 532,4 tys. zł. Samorzady realizujące Program i wojewodowie dokonali zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej wysokości 33 506,4 tys. zł⁶⁷.

(akta kontroli str. 359-367)

W wyniku szczegółowej analizy sześciu sprawozdań wojewodów stwierdzono, że Minister przekazał środki na realizację zadań zgodnie z terminami i ich wysokością wskazaną w umowach, tj.: w 2019 r. przekazano – 48,7 tys. zł, w 2020 r. – 16 742,7 tys. zł, w 2021 r. – 34 227,6 tys. zł. Wykorzystanie środków w poszczególnych latach realizacji Programu wyniosło – 19,0 tys. zł (39% środków przekazanych), w 2020 r. – 11 566,8 tys. zł (69%) i w 2021 r. – 29 375,8 tys. zł (86%). Łącznie w latach 2019-2021 jednostki samorządowe i wojewodowie zwrócili 10 057,3 tys. zł, w tym w 2019 r. – 29,6 tys. zł, w 2020 r. – 5 175,9 tys. zł, w 2021 r. – 4 851,8 tys. zł.

W toku kontroli stwierdzono, że MRiPS zatwierdziło sprawozdanie Wojewody Świętokrzyskiego, mimo przekroczenia zakresu wskazanego w umowie. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 942, 1065)

W Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* edycja 2021 założono objęcie usługami asystenckimi minimum 1500 osób niepełnosprawnych, spośród których 70% miały stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia. W tej edycji Programu usługami realizowanymi przez gminy i powiaty objęto łącznie 14 056 osób niepełnosprawnych, tj. o 837% więcej niż zakładano. 79% tych osób były to osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia⁶⁸. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, w edycji 2021 przyjęte wskaźniki określone zostały bardzo ostrożnie, uwzględniając informację dotyczącą realizowanych usług w edycji 2019-2020, jak również wprowadzony stan epidemii.

NIK zauważa, że do określenia wskaźników na 2021 r. nie uwzględniono informacji, pochodzących z monitoringu Programu w 2020, którego celem – według wyjaśnień dyrektor BON było m.in. określenie wskaźników realizacji usług w następnej edycji Programu. Z monitoringu przeprowadzonego w maju 2020 r. wynikało bowiem, że do połowy maja usługami asystenckimi objęto 3565, a monitoring z listopada 2020 r. wykazał, że asystencję otrzymało już 7987 osób. Należy zwrócić uwagę, że w momencie ogłaszania Programu

⁶³ W tym 19,27 zł odsetek bankowych od niewykorzystanych środków na realizację Programu.

⁶⁴ W tym 6202 osoby z orzeczeniem o znacznym i 2391 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

⁶⁵ W tym 37 116,7 tys. zł niewykorzystanych środków na realizację Programu i 173,2 tys. zł niewykorzystanych środków na obsługę Programu.

⁶⁶ W tym 1087 dzieci do 16. roku życia, 10 042 osoby z orzeczeniem o znacznym i 2927 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

⁶⁷ W tym 32 682,8 tys. zł kwota zwrotu niewykorzystanych środków na realizację zadania, 649,6 tys. zł kwota zwrotu niewykorzystanych środków na obsługę Programu przez gminy i powiaty oraz 155,5 tys. zł kwota zwrotu niewykorzystanych środków na obsługę Programu przez wojewodów.

⁶⁸ W edycji 2021 uczestniczyło 1087 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami oraz 10 042 osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

edycja 2021 r. – co miało miejsce 3 grudnia 2020 r. – MRiPS posiadało dane wskazujące na znacznie większą liczbę osób korzystających z usług asystenckich, zatem w ocenie NIK założenie w edycji 2021 r. objęcia usługami tylko 1500 osób niepełnosprawnych było liczbą dalece zaniżoną.

(akta kontroli str. 359-367)

Zgodnie z umową zawieraną przez MRiPS z poszczególnymi wojewodami, wojewoda – w terminie do 30 stycznia roku następnego po roku realizacji Programu, zobowiązany był do sporządzenia i przekazania Ministrowi sprawozdania końcowego z realizacji Programu, obejmującego rozliczenie środków Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym, według wzoru stanowiącego załącznik do Programu⁶⁹. Za przygotowanie wzoru sprawozdania odpowiedzialny był Minister Rodziny i Polityki Społecznej⁷⁰.

Opracowany wzór sprawozdania wojewody z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 nie zawierał pozycji dotyczącej rozliczenia kosztów obsługi Programu wykorzystanych przez wojewodę⁷¹. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1882-1887)

Ponadto, w przypadku umów dwuletnich zawartych w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 Minister nie egzekwował sprawozdań końcowych, obejmujących cały okres realizacji zadania, a które to wojewodowie powinni sporządzić i złożyć do 30 stycznia 2021 r. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z zasadami Programu⁷² akceptacja sprawozdań złożonych przez wojewodów za 2019 r. powinna nastąpić do 31 marca 2020 r., za 2020 r. do 31 marca 2021 r., a za 2021 r. do 31 marca 2022 r. Kontrola wykazała, że sześć sprawozdań za 2020 r. i sześć sprawozdań za 2021 r. zaakceptowanych zostało po upływie wskazanego terminu. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 623-644)

Do zadań Ministra należało także sporządzenie sprawozdania zbiorczego⁷³. Sprawozdania zbiorcze za 2020 r. sporządzone zostało po upływie terminu, a sprawozdania zbiorczego za 2021 r. nie zostało sporządzone do czasu zakończenia kontroli NIK. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-367)

W przypadku zatwierdzenia sprawozdania komórka merytoryczna przekazuje komórce właściwej do spraw finansowych informacje o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania środków udzielonych w danym roku budżetowym, w terminie do pięciu dni od dnia jego zatwierdzenia. Informacje takie składa się komórce do spraw finansowych w nieprzekraczalnym terminie do 15 marca roku następnego⁷⁴. Kontrola wykazała, że do 29 czerwca 2022 r. nie przekazano do Departamentu Budżetu informacji o zatwierdzeniu sprawozdań z wykorzystania w 2021 r. środków na realizację Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 584-588)

2.1.2. Zgodnie z zasadami Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*⁷⁵ do zadań Ministra należało m.in. monitorowanie realizacji Programu przez wojewodów. W latach objętych kontrolą Minister Rodziny i Polityki Społecznej wypełniając ww. postanowienie podejmował działania mające na celu monitorowanie Programu edycja 2019-2020 i edycja 2021. W 2020 r. Biuro dwukrotnie zwracało się do wszystkich wojewodów o przedstawienie

⁶⁹ § 5 ust. 1 umowy.

⁷⁰ Pkt XII.6. – zadania Ministra (edycja 2021).

⁷¹ W edycji 2021 wojewoda mógł pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 0,5% środków przekazanych na realizację Programu. W edycji 2019-2020 Program nie przewidywał takiej możliwości.

⁷² Pkt XII.4. edycji 2019-2020 i pkt XIII.4. edycji 2021.

⁷³ Pkt XII.5. edycja 2019-2020 i pkt XIII.5. edycja 2021.

⁷⁴ Zarządzenie nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 29 grudnia 2020 r.

⁷⁵ Pkt XI.6. edycji 2019-2020 i pkt XII.7. edycji 2021 (zadania Ministra).

informacji na temat stanu realizacji Programu⁷⁶. Proszono wówczas o podanie informacji dotyczących: liczby i nazwy samorządów realizujących oraz tych, które zrezygnowały z realizacji Programu; liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem; średniej ilości realizowanych godzin usług przypadających na jednego uczestnika; uwag i sugestii dotyczących Programu oraz kwoty środków przekazanych przez wojewodę i wykorzystanych na realizację Programu. Wszyscy wojewodowie nadesłali wymagane dane. Podobnie w 2021 r. Biuro zwróciło się do wojewodów o przedstawienie danych dotyczących realizacji Programu⁷⁷. Według wyjaśnień dyrektor BON, otrzymane informacje posłużyły do zaplanowania środków finansowych na następną edycję Programu oraz przyjęcia wskaźników realizacji usług.

(akta kontroli str. 1604, 1616-1624)

W związku z Programem *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 oraz edycja 2021 do MRiPS wpłynęły łącznie 364 pytania od samorządów (gmin i powiatów), które przystąpiły do jego realizacji oraz od wojewodów obsługujących Program⁷⁸. Na wszystkie pytania MRiPS udzieliło pisemnych odpowiedzi.

Część zadawanych pytań odnosiła się do tych samych problemów. Przykładowo w 2020 r. pytania dotyczące korzystania z usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej w czasie świadczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, a także innych usług finansowanych z Funduszu Solidarnościowego wpłynęło od 11 realizatorów⁷⁹, natomiast pytania dotyczące rozliczania ze środków Programu kosztów dojazdów asystenta do miejsca zamieszkania uczestnika zostało zadane przez siedem samorządów⁸⁰. Pytania odnoszące się do zmiany proporcji osób niepełnosprawnych objętych pomocą, np. zmniejszenie, w porównaniu do wartości zadeklarowanych we wniosku, liczby osób z orzeczeniem o umiarkowanym i zwiększenie liczby osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, przy zachowaniu ogólnej liczby osób, lub zwiększenie w trakcie roku, ogólnej liczby osób niepełnosprawnych, w stosunku do liczby zadeklarowanej we wniosku złożonym do wojewody, wpłynęły od dziewięciu realizatorów⁸¹. W 2021 r. do MRiPS wpłynęło siedem pytań odnoszących się do kwestii zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta w przypadku świadczenia usługi na rzecz dziecka do 16. roku życia⁸², a pytania dotyczące limitów wydatków przeznaczonych na zakup biletów komunikacji oraz kosztów dojazdu własnym / innym środkiem transportu, w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług oraz zakupu biletów wstępu na wydarzenia dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu złożyło pięć samorządów⁸³.

⁷⁶ Pismo z 5 maja 2020 r. znak: BON-IX.72.13.127.2020.AKU oraz z 6 listopada 2020 r. znak: BON-IX.72.13.176.2020.EG.

⁷⁷ Pismo z 16 lipca 2021 r. znak: BON-IX.070.10.2021.MS oraz z 21 września 2021 r. znak: BON-IX.72.4.146.2021.MS wystosowane do czterech wojewodów, tych którzy otrzymali najwyższe i najniższe kwoty środków.

⁷⁸ W 2020 r. wpłynęło 186 pytań, a w 2021 r. 178 pytań.

⁷⁹ Pismo MRiPS znak: BON-IX.074.165.11.2019.AKU z 14 stycznia 2020 r., BON-IX.72.13.17.2020.EGa z 21 stycznia 2020 r., BON-IX.072.13.30.2020.WO z 22 stycznia 2020 r., BON-IX.72.13.26.2020.AKU z 3 lutego 2020 r., BON-IX.72.13.31.2020.EGa z 3 lutego 2020 r., BON-IX.72.13.44.2020.AKU z 6 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.48.2020.WO z 7 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.66.2020.WO z 2 marca 2020 r., BON-IX.72.13.68.2020.WO z 2 marca 2020 r., BON-IX.72.13.69.2020.WO z 2 marca 2020 r., BON-IX.72.13.143.2020.EGa z 26 czerwca 2020 r.

⁸⁰ Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.13.50.2020.AKU z 11 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.29.2020.WO z 12 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.29.2020.WO z 12 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.57.2020.WO z 14 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.53.2020.WO z 19 lutego 2020 r., BON-IX.72.13.76.2020.AKU z 2 marca 2020 r. BON-IX.72.13.81.2020.AKU z 4 marca 2020 r.

⁸¹ Pismo MRiPS znak: BON-IX.072.13.20.2020.WO z 23 stycznia 2020 r., BON-IX.72.13.26.2020.AKU z 3 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.42.2020.WO z 6 lutego 2020 r., BON-IX.72.13.41.2020.AKU z 13 lutego 2020 r., BON-IX.072.13.62.2020.WO z 19 lutego 2020 r., BON-IX.72.13.71.2020.WO z 2 marca 2020 r., BON-IX.72.13.91.2020.WO z 12 marca 2020 r. BON-IX.72.13.88.2020.EGa z 6 kwietnia 2020 r., BON-IX.72.13.148.2020.EGa z 16 lipca 2020 r.

⁸² Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.4.15.2021.WO z 2 marca 2021 r., BON-IX.72.4.28.2021.AK z 9 kwietnia 2021 r., BON-IX.72.4.46.2021.WO z 21 kwietnia 2021 r., BON-IX.72.4.37.2021.WO z 30 kwietnia 2021 r., BON-IX.72.4.45.2021.AK z 18 maja 2021 r., BON-IX.72.4.85.2021.MW z 8 czerwca 2021 r., BON-IX.081.15.2021.EC z 26 listopada 2021 r.

⁸³ Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.4.16.2021.AK z 15 marca 2021 r., BON-IX.72.4.102.2021.MS z 6 lipca 2021 r., BON-IX.72.4.141.2021.MW z 8 września 2021 r., BON-IX.72.4.151.2021.AK z 4 października 2021 r., BON-IX.72.4.172.2021.MW z 30 grudnia 2021 r.

Mimo, że w zdecydowanej większości odpowiedzi MRiPS powtarzały się, to w czasie kontroli ustalono, że odpowiadając na dwa pytania w 2020 r. realizatorom Programu udzielono błędnych informacji. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Także w 2021 r. w odpowiedzi na pytanie dotyczące konieczności zawierania aneksów do umów MRiPS udzieliło błędnej odpowiedzi. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 894-918)

Należy także zaznaczyć, że mimo, iż wiele z zadawanych pytań i udzielanych na nie odpowiedzi powtarzało się, to nie były one umieszczane w istniejącej na stronach Funduszu Solidarnościowego MRiPS zakładce pn. *Pytania i odpowiedzi*.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, początkowo były publikowane pytania i odpowiedzi w podstawowym zakresie dot. programów resortowych. Z uwagi na brak aktualizacji, w związku ze zmianą zasad Programów w kolejnych edycjach, zawartość zakładki usunięto. Na polecenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych podjęto obecnie czynności dotyczące aktualizacji strony. Zdecydowano o sukcesywnym uzupełnieniu zakładki w zakresie poszczególnych programów resortowych.

NIK zwraca uwagę, że udzielanie odpowiedzi na wszystkie, wpływające do MRiPS pytania i problemy dotyczące realizacji usług asystencji osobistej, skutkowało dodatkowym obciążeniem pracowników, zajmujących się realizacją zadań w ramach Funduszu Solidarnościowego.

(akta kontroli str. 381, 1676-1682)

MRiPS nie przeprowadzało w latach 2019-2021 kontroli dotyczącej realizacji zadań wojewodów wynikających z Programu. Według wyjaśnień dyrektora Biura Kontroli i Audytu w MRiPS plan kontroli, na podstawie którego realizowane są kontrole, opracowywany jest m.in. na podstawie propozycji zgłoszonych przez komórki organizacyjne MRiPS. W latach 2020-2022 po przeprowadzeniu analizy ryzyka i posiadanych zasobów w MRiPS wskazano obszary o wyższym ryzyku, w związku z czym Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* nie został włączony do planów kontroli.

Ww. okresie do MRiPS wpłynęły trzy skargi odnoszące się do realizacji usług asystenckich przez samorządy. We wszystkich przypadkach Ministerstwo podjęło czynności wyjaśniające oraz poinformowało skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. Dodatkowo jedna z osób, która nie otrzymała usług asystenckich złożyła do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieście pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o zapłatę 10,8 tys. zł z tytułu nieotrzymania usług asystenckich w ramach Programu edycja 2019-2020. Sąd oddalił powództwo.

(akta kontroli str. 377-380, 1906)

2.1.3. Na 2020 r. Minister zawarł umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 z 20 organizacjami pozarządowymi, na łączną kwotę 3 175,8 tys. zł.

Na realizację Programu wykorzystano wówczas łącznie 2 653,8 tys. zł (83,6%), w tym 2 460,7 tys. zł na koszty bezpośrednie i 193 tys. zł na koszty pośrednie. Organizacje realizujące Program dokonały zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej wysokości 447,8 tys. zł.

W latach 2019-2021 nie wystąpiły przypadki umorzenia, odroczenia terminów spłaty czy rozkładania na raty należności dokonane przez Ministra. W okresie objętym kontrolą Minister nie wydał również decyzji o zwrocie środków w związku z ich wykorzystaniem niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W toku kontroli stwierdzono jednak, że w wyniku nieprawidłowej realizacji przez organizację pozarządową umowy nr AOOzN/89/2020 z 18 grudnia 2020 r., mimo podjętych działań wyjaśniających, Minister nie ustalił w drodze decyzji administracyjnej kwoty środków z Funduszu podlegającej zwrotowi jako środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Po bezskutecznym pisemnym wezwaniu organizacji do zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, Minister 19 sierpnia 2021 r. zawiadomił realizatora Programu o wszczęciu postępowania w celu wydania decyzji o zwrocie środków. Jednak po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 22 lipca 2022 r., Minister nie podejmował żadnych działań, jak też nie zawiadomił strony o niezalutwieniu sprawy w terminie, wyznaczając nowy termin zalutwienia sprawy. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 706-707)

Na realizację usług w 2021 r. Minister zawarł umowy z 86 organizacjami pozarządowymi, na łączną kwotę 83 228,3 tys. zł. Realizatorzy asystencji wykorzystali wówczas łącznie 78 650 tys. zł. (94,5%), w tym 72 875,4 tys. zł na koszty bezpośrednie i 5774,7 tys. zł na koszty pośrednie. Organizacje realizujące Program dokonały zwrotu niewykorzystanych środków w łącznej wysokości 4577,9 tys. zł. W 2021 r. usługami objęto łącznie 5714 osób niepełnosprawnych⁸⁴, którym udzielono 1 812,6 tys. godzin usług asystenckich. Usługi realizowało 3487 asystentów osób niepełnosprawnych⁸⁵.

(akta kontroli str. 1582-1590)

W Programie edycja 2020-2021 założono objęcie usługami asystenckimi 200 dzieci do 16. roku życia z pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności oraz 600 osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, wśród których 70% miały stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności z ww. wskazaniami.

W 2020 r. usługami objęto łącznie 1169 osób niepełnosprawnych, w tym 952 osoby dorosłe i 217 dzieci do 16. roku życia, co wskazuje, że wskaźnik dotyczący liczby osób uczestniczących w Programie został osiągnięty.

Nie ma natomiast możliwości ustalenia, czy drugi – zakładany w Programie *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, wskaźnik dotyczący objęcia usługami 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia – został osiągnięty. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 368-371)

W wyniku kontroli ustalono, że nie dokonano rzetelnej weryfikacji sprawozdań przedstawionych przez poszczególne organizacje pozarządowe realizujące zadanie w 2020 r., co w konsekwencji spowodowało wykazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniu zbiorczym za 2020 r. z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 368-371)

Łączna kwota środków z Funduszu Solidarnościowego, na jaką zawarto 13 umów poddanych badaniu, wyniosła 20 333,2 tys. zł (23,5% wartości wszystkich umów zawartych w latach 2020-2021). Na podstawie złożonych sprawozdań koszt zadań w ramach Programu wyniósł 19 104,7 tys. zł (93,9% środków przekazanych). Kwota niewykorzystanych i zwróconych środków wyniosła 1229,3 tys. zł. Do najczęstszych przyczyn niepełnego wykorzystania środków, niezrealizowania w pełni zaplanowanej liczby godzin usług asystenckich, a także zaplanowanych kosztów zakupu biletów komunikacyjnych i biletów na wydarzenia należało ograniczanie usług z uwagi na epidemię COVID-19.

(akta kontroli str. 1135-1139)

Ponadto, spośród 19 sprawozdań przedłożonych przez realizatorów, w 11 przypadkach (57,9%) stwierdzono przekroczenia zakresu zadania wskazanego w ofercie poprzez np. zwiększenie liczby godzin usług asystenckich, zwiększenie liczby zatrudnionych asystentów, liczby osób czy dzieci objętych usługami czyli przekroczenia, które nie pociągały za sobą skutków finansowych. Zmiany te nie były wcześniej akceptowane przez Ministra w postaci aneksu do umowy. Zgodnie z pkt XIV.5. Ogłoszenia w toku realizacji zadania dopuszczone było wprowadzanie zmian w kalkulacji oferty bez konieczności powiadomienia. Zgodnie z § 2 ust. 2 zawieranych umów realizator Programu zobowiązywał się wykonywać

⁸⁴ W tym 4944 osób dorosłych i 770 dzieci do 16. roku życia.

⁸⁵ Dane na podstawie roboczej wersji sprawozdania zbiorczego.

umowę m.in. zgodnie z ofertą stanowiącą załącznik do umowy, zatem zakres zadania, w tym liczba godzin usług asystenckich, wskazany jest w ofercie. Z kolei w § 12 ust. 1 umowy wszelkie zmiany do umowy wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności, z wyłączeniem zmian dotyczących rachunku bankowego oraz osób wskazanych w umowie do kontaktu. Zatem postanowienia umowne nie były spójne z postanowieniami Ogłoszenia o konkursie.

(akta kontroli str. 1149-1150)

Stwierdzono również, że w przypadku trzech umów zawartych w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, obejmujących okres dwóch lat, Minister nie egzekwował sprawozdań końcowych, do złożenia których realizatorzy byli zobowiązani w terminie do 30 stycznia 2022 r. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1185, 1311, 1341)

W ramach badanych umów zrealizowano 457 199,5 godzin usług asystenckich spośród 465 217 zaplanowanych w umowach (o 1,7% mniej w stosunku do liczby zaplanowanej w ofertach), przy czym cztery organizacje zrealizowały wyższą liczbę godzin usług w stosunku do liczby godzin zaplanowanych w umowie. Usługami objęto 1556 osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz 332 dzieci do 16. roku życia. Usługi świadczone były przez 1239 asystentów.

(akta kontroli str. 1149-1150)

2.1.4. Zgodnie z zasadami Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*⁸⁶ do zadań Ministra należało m.in. monitorowanie i kontrola realizacji zadań organizacji pozarządowych wynikających z Programu. W 2021 r. Biuro wystosowało pismo do 86 organizacji pozarządowych o przesłanie danych dotyczących realizacji Programu według stanu na dzień 30 czerwca 2021⁸⁷. Zwrócono się o przedstawienie informacji w zakresie: liczby osób objętych usługami, liczby godzin usług przyznanych w 2021 r., liczby asystentów realizujących usługi, kosztów realizacji usług. Według wyjaśnień dyrektor BON, zebrane dane posłużyły przede wszystkim do zaplanowania środków finansowych określonych w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego na 2022 r. oraz określenia wskaźników realizacji usługi w edycji 2022.

(akta kontroli str. 1616-1624)

W związku z Programem *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 do MRiPS wpłynęło łącznie 299 pytań⁸⁸ od organizacji pozarządowych, które złożyły ofertę realizacji zadania publicznego w ramach tego Programu. MRiPS udzieliło pisemnych odpowiedzi na wszystkie zadane pytania.

Także w przypadku tego Programu część pytań i udzielonych na nie odpowiedzi powtarzała się. Przykładowo, podczas przygotowań do przystąpienia do Programu, sześć organizacji pozarządowych przesłało pytania dotyczące liczby składanych ofert w sytuacji zamiaru realizacji zadania w 2020 r. i 2021 r.⁸⁹, natomiast trzy stowarzyszenia pytały, czy dopuszczalne jest zawiązanie partnerstwa organizacji pozarządowych i składanie wspólnej oferty, aby udokumentować doświadczenie w zakresie wykonywania usług asystenckich⁹⁰.

Podczas kontroli ustalono, że w przypadku czterech pytań MRiPS udzieliło błędnych lub wykluczających się odpowiedzi, które wprowadzały realizatorów w błąd. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 894-918)

⁸⁶ Pkt X.7. (zadania Ministra).

⁸⁷ Pismo z 21 lipca 2021 r. znak: BON-IX.72.6.81.2021.MS i z 21 września 2021 r. znak: BON-IX.72.4.146.2021.MS.

⁸⁸ W 2020 r. wpłynęło 111 a w 2021 r. 188 pytań.

⁸⁹ Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.27.2.2020.EG z 16 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.3.2020.EG z 16 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.10.2020.WO z 28 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.13.2020.WO z 30 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.16.2020.WO z 3 sierpnia 2020 r., BON-IX.72.27.12.2020.WO z 3 sierpnia 2020 r.

⁹⁰ Pisma MRiPS znak: BON-IX.72.27.5.2020.WO z 21 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.8.2020.WO z 23 lipca 2020 r., BON-IX.72.27.28.2020.AKU z 20 sierpnia 2020 r.

Do MRiPS nie wpłynęły skargi lub sygnały o nieprawidłowościach związanych z realizacją usług asystenckich przez organizacje pozarządowe.

W latach 2020-2021 Biuro nie przeprowadzało kontroli Programu. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kontrolowanym okresie nadzór nad wykonywaniem zadań związanych z przygotowaniem, wdrożeniem, a także realizacją i rozliczeniem Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* nie był należycie sprawowany. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 264-284, 277-380, 1605-1607)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z postanowieniami Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 do zadań Ministra należało m.in. przygotowanie wzorów dokumentów stanowiących załączniki do Programu⁹¹ i Ogłoszenia o naborze wniosków. Wzór sprawozdania wojewody z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021, stanowiący załącznik nr 6 do Programu, nie został dostosowany do postanowień zawartych w dokumentach programowych, tj. nie zawierał pozycji dotyczącej rozliczenia kosztów obsługi Programu wykorzystanych przez wojewodę⁹². W ocenie NIK wzór sprawozdania przygotowany został w sposób nierzetelny.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, powodem nieujęcia we wzorze sprawozdania kosztów wydatkowanych na obsługę Programu przez wojewodów było przeoczenie. Dyrektor zadeklarowała jednocześnie, że wzór sprawozdania zostanie uzupełniony w kolejnej edycji Programu.

(akta kontroli str. 1882-1887)

2. Zgodnie z postanowieniami Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*⁹³ akceptacja przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej sprawozdań złożonych przez wojewodów za 2019 r. powinna nastąpić do 31 marca 2020 r., za 2020 r. do 31 marca 2021 r., a za 2021 r. do 31 marca 2022 r. Na podstawie upoważnienia, za wykonywanie wszelkich czynności, których przedmiotem jest udzielanie i rozliczanie środków na finansowanie lub dofinansowanie realizacji programów rządowych i resortowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, odpowiedzialny był Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁹⁴.

Kontrola sprawozdań z realizacji Programu w 2020 r. nadesłanych przez wszystkich wojewodów (15) wykazała, że sprawozdania złożone przez wojewodów: śląskiego, lubuskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego zaakceptowane zostały 8 kwietnia 2021 r., tj. osiem dni po upływie terminu, a sprawozdanie złożone przez wojewodę dolnośląskiego zaakceptowane zostało 6 maja 2021 r., tj. 37 dni po upływie wskazanego terminu. Do 30 czerwca 2022 r. nie zostały zaakceptowane sprawozdania za 2020 r. złożone przez wojewodę opolskiego i pomorskiego.

Również sześć sprawozdań za 2021 r., spośród 16 analizowanych, zaakceptowane zostały po upływie wskazanego terminu, tj.: sprawozdanie złożone przez wojewodę zachodniopomorskiego zaakceptowano 5 kwietnia 2022 r.; przez wojewodę kujawsko-pomorskiego – 21 kwietnia 2022 r.; przez wojewodę lubelskiego – 16 maja 2022 r. (36 dni po terminie); przez wojewodów łódzkiego i wielkopolskiego – 18 maja 2022 r. (38 dni po terminie), a sprawozdanie złożone przez wojewodę podlaskiego zaakceptowano 6 czerwca 2022 r., tj. aż 67 dni po upływie terminu. Do 30 czerwca 2022 r. nie zostało zaakceptowane sprawozdanie złożone przez wojewodę małopolskiego.

⁹¹ Pkt XII.6. – zadania Ministra.

⁹² W edycji 2021 wojewoda mógł pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 0,5% środków przekazanych na realizację Programu. W edycji 2019-2020 Program nie przewidywał takiej możliwości.

⁹³ Edycja 2019-2020 pkt XII.4., edycja 2021 pkt XIII.4.

⁹⁴ Upoważnienie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 11 lutego 2020 r. znak: BM.I.0121.6.2.2020.MK, zmienione upoważnieniem z 25 marca 2020 r. znak: BN.I.0121.6.5.2020.

Powodem opóźnień akceptacji sprawozdań oraz niedokonania akceptacji części z nich, według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, była konieczność pozyskiwania dodatkowych wyjaśnień od wojewodów oraz trudna sytuacja kadrowa Wydziału ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego. Ponadto panujący w tym czasie stan epidemii COVID-19 skutkowało absencją pracowników, co w znacznym stopniu utrudniało akceptację sprawozdań w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 623-644, 1740-1749)

3. Zgodnie z postanowieniami Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, do zadań Ministra należało sporządzenie sprawozdania zbiorczego z jego realizacji w terminie do 31 maja roku następnego po zakończeniu Programu⁹⁵. Sprawozdanie zbiorcze za 2020 r. sporządzone zostało 7 czerwca 2021 r., tj. siedem dni po upływie wskazanego terminu, a sprawozdania zbiorczego za 2021 r. nie zostało sporządzone do 20 lipca 2022 r.⁹⁶

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, powodem niesporządzenia sprawozdań zbiorczych była konieczność wyjaśnień z realizatorami Programu oraz trudności kadrowe Wydziału ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego. Dyrektor nie wskazała w jakim terminie zostanie sporządzone sprawozdanie zbiorcze za 2021 r.

(akta kontroli str. 359-367, 1740-1749)

4. W przypadku zatwierdzenia sprawozdania z realizacji Programu komórka merytoryczna przekazuje komórce właściwej do spraw finansowych informacje o zatwierdzeniu sprawozdania z wykorzystania środków przekazanych w danym roku budżetowym, w terminie do 5 dni od dnia jego zatwierdzenia. Informacje takie składa się komórce do spraw finansowych w nieprzekraczalnym terminie do 15 marca roku następnego⁹⁷. Do 29 czerwca 2022 r. Biuro nie przedłożyło do Departamentu Budżetu informacji o zatwierdzeniu sprawozdań z wykorzystania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego przekazanych wszystkim 16 wojewodom w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

Niewywiązanie się z postanowień ww. Zarządzenia zastępca dyrektora BON wyjaśniła trudnościami kadrowymi Wydziału ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego oraz koniecznością obsługi dodatkowych naborów do programów realizowanych przez MRiPS, a także zaangażowaniem części pracowników w realizację zadań na rzecz uchodźców wojennych z Ukrainy.

(akta kontroli str. 584-588, 1740-1749)

5. W latach 2019-2021 do MRiPS wpłynęły łącznie 663⁹⁸ pytania dotyczące realizacji Programu, analiza 400 spośród nich wykazała, że na siedem (1,75%) udzielono błędnych wyjaśnień dotyczących realizacji Programu, co wskazuje na nierzetelne działania w tym zakresie. Potwierdzają to poniższe ustalenia:

a) W 2019 r. Śląski Urząd Wojewódzki poinformowany został przez dyrektora BON, że w przypadku zlecenia przez gminę lub powiat realizacji zadania organizacji pozarządowej, możliwe jest przekazanie tej organizacji środków na obsługę Programu⁹⁹. W 2020 i 2021 r. Biuro w trzech przypadkach informowało o braku możliwości przekazania organizacji pozarządowej środków stanowiących koszty obsługi Programu¹⁰⁰.

Zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że zgodnie z postanowieniami Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* edycji 2019-2020 i edycji 2021 wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta może pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej niż 0,5% w edycji 2019-2020 i 2% w edycji 2021, środków przekazanych na jego realizację. Zatem udzielona w 2019 r. Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu odpowiedź, z której wynika, że możliwe jest przekazanie organizacji środków na obsługę Programu była

⁹⁵ Pkt XII.5. edycja 2019-2020 i pkt XIII.5. edycja 2021.

⁹⁶ 20 lipca 2022 r. kontrolerom NIK przekazano wersję roboczą sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

⁹⁷ Zarządzenie nr 39 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 29 grudnia 2020 r.,

⁹⁸ W tym 364 od samorządów i wojewodów oraz 299 od organizacji pozarządowych.

⁹⁹ Pismo z 31 października 2019 r. znak: BON.IX.074.165.29.2019.WO.

¹⁰⁰ Przykładowe pisma znak: BON-IX.72.13.73.2020.AKU z 20 marca 2020 r., BON-IX.72.4.66.2021.MW z 20 maja 2021 r., BON-IX.72.4.159.2021.MS z 26 października 2021 r.

błędna. Zastępca dyrektora zadeklarowała jednocześnie, że Biuro dokona korekty ww. odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 916-918, 1676-1682)

b) W odpowiedzi na pismo przesłane przez powiat realizujący usługi, w którym wnoszono o zaakceptowanie zmiany polegającej na objęciu asystenturą dziewięciu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo że we wniosku zaplanowano wsparcie siedmiu osób ze znacznym i dwóch z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności¹⁰¹, MRiPS poinformowało, że Program nie przewiduje możliwości wprowadzenia zmian we wniosku w trakcie jego realizacji. Proszono też o uzasadnienie przedstawionej sytuacji¹⁰², i mimo uzasadnienia¹⁰³, MRiPS ponownie wskazało na brak możliwości wprowadzenia zmian we wniosku w trakcie realizacji Programu¹⁰⁴. W analogicznej sytuacji, tj. odpowiadając na pismo Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, w którym zwrócono się o możliwość objęcia usługami pięciu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo że we wniosku zadeklarowano wsparcie trzech osób ze znacznym i dwóch z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności¹⁰⁵, MRiPS poinformowało o możliwości dokonania przedstawionych zmian¹⁰⁶.

Zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że udzielona odpowiedź na pytanie powiatu była błędna. Zasadą było i jest udzielanie odpowiedzi zawierających informację, że rekomenduje się realizację Programu zgodnie ze złożonym wnioskiem. Jednak w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, niezależnych od gminy, istnieje możliwość dokonania przedstawionych zmian.

(akta kontroli str. 894-900, 1676-1682)

c) Odpowiadając na pytanie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego Delegatura w Suwałkach¹⁰⁷, odnoszące się do wymogu aktualizacji wniosku o środki z Programu, w przypadku konieczności zmiany liczby osób objętych wsparciem, bądź ilości godzin wsparcia, MRiPS poinformowało że proponowane przesunięcia nie wymagają aktualizacji wniosku¹⁰⁸, podczas gdy zgodnie z § 12 ust. 1 wzoru umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 pomiędzy wojewodami a gminami / powiatami wynika, że wszelkie zmiany umowy, poza zmianą numeru rachunku bankowego oraz danych przedstawicieli stron, wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wniosek złożony przez gminę / powiat do wojewody stanowi, zgodnie z § 2 ust. 1 wzoru umowy, załącznik nr 2 do umowy i jest integralną częścią tej umowy.

Zastępca dyrektora BON przyznała, że odpowiedź na pytanie Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego Delegatura w Suwałkach była błędna. Zasadą było i jest udzielanie odpowiedzi zawierających informację, że w przypadku wystąpienia zmian we wniosku gminy/powiatu wymagana jest aktualizacja tego załącznika.

(akta kontroli str. 901-904, 1676-1682)

d) W odpowiedzi na pytanie jednego z realizatorów Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* w 2021 r., dotyczące możliwości przesunięcia w kosztach bezpośrednich kwoty 21,6 tys. zł, na zwiększenie wynagrodzenia asystentów, zmniejszając jednocześnie o 10 tys. zł koszty zakupu biletów na wydarzenia kulturalne / sportowe / rozrywkowe i o 11,6 tys. zł koszty biletów komunikacji, co uzasadniał koniecznością objęcia usługami dodatkowej osoby, otrzymał od MRiPS dwie, wykluczające się odpowiedzi. W piśmie z 12 marca 2021 r. znak: BON-IX.72.7.57.2021.WO wskazano, że w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych istnieje możliwość dokonania wymienionych zmian, tj. zmiana liczby uczestników lub zmiana w zakresie liczby osób z orzeczeniem o znacznym

¹⁰¹ Pytanie zadane drogą elektroniczną z 4 lutego 2020 r.

¹⁰² Odpowiedź MRiPS znak: BON-IX.72.13.41.2020.AKU z 13 lutego 2020 r.

¹⁰³ Pismo znak: D.032.2020KPO L. Dz. 1600 z 21 lutego 2020 r. adresowane do Wojewody Dolnośląskiego.

¹⁰⁴ Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.13.84.2020.AKU z 6 marca 2020 r.

¹⁰⁵ Pytanie zadane drogą elektroniczną z 14 stycznia 2020 r.

¹⁰⁶ Pismo MRiPS BON-IX.072.13.20.2020.WO z 23 stycznia 2020 r.

¹⁰⁷ Pytanie zadane drogą elektroniczną 19 kwietnia 2021 r.

¹⁰⁸ Pismo MRiPS znak: BON-IX.72.4.47.2021.WO z 20 maja 2021 r.

lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub liczby dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności. Jak poinformowano, w pozostałym zakresie, dot. innych kosztów bezpośrednich realizacji Programu zmiany nie są możliwe. Natomiast w piśmie z 30 marca 2021 r. znak: BON-IX.72.7.59.2021.AK wskazano, że MRiPS rekomenduje realizację Programu zgodnie ze złożoną ofertą i w związku z tym oraz z przyczyny braku możliwości przesunięcia kwoty wnioskowanego dofinansowania w ramach danej pozycji złożonej oferty na realizację zadania, MRiPS nie może przychylić się do opisanej w pytaniu zmiany.

Zaznaczyć należy, że MRiPS akceptowało zmiany analogiczne do opisanych, np. inna fundacja zwracając się o zaakceptowanie zmiany polegającej na przesunięciu oszczędności powstałych w pozycjach: koszty zakupu biletów na wydarzenia oraz koszty biletów komunikacji i koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu na sfinansowanie realizacji dodatkowych godzin usług asystenckich dla większej liczby beneficjentów niż ta, która była zaplanowana w budżecie projektu – otrzymała odpowiedź pozytywną. W piśmie z 16 września 2021 r. znak: BON-IX.72.7.164.2021.EGa MRiPS poinformowało, że w ramach realizacji Programu przyjmuje się możliwość dokonania przesunięcia kwoty wnioskowanego dofinansowania między poszczególnymi pozycjami kosztów pośrednich oraz bezpośrednich, bez zwiększania sumy dofinansowania (nie jest możliwe natomiast dokonywanie zmian polegających na przenoszeniu części środków finansowych bezpośrednio związanych z usługą do kosztów pośrednich), w związku z powyższym, przeniesienia oszczędności środków z grup kosztów zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta oraz biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz kosztów przejazdu środkiem transportu wnioskodawca może przeznaczyć na realizację większej liczby godzin asystenckich dla uczestników Programu.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, odpowiedź z 30 marca 2021 r. (BON-IX.72.7.59.2021.AK) była odpowiedzią błędną. W korespondencji z 26 lipca 2021 r. podkreślono, że zasadnym jest złożenie aktualizacji oferty, w związku z zaistniałymi zmianami w ofercie, w tym m.in. w zakresie, o którym mowa wyżej, ale również w zakresie liczby uczestników Programu i liczby asystentów.

(akta kontroli 905-915, 1676-1682)

6. Spośród 19 spraw poddanych analizie w jednej z nich MRiPS nie podjęło wystarczających działań w celu ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości środków podlegających zwrotowi jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, w ramach umowy nr AOOzN/89/2020 z 18 grudnia 2020 r., co było działaniem niezgodnym z art. 169 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁹. W toku kontroli ustalono, że pocztą elektroniczną z 18 lutego 2021 r. BON wezwało organizację do przedłożenia wszystkich dokumentów księgowych dotyczących zadania realizowanego w ramach umowy wraz z potwierdzeniami dokonanych płatności. Pismem z 23 lutego 2021 r. organizacja przekazała dokumentację, w tym potwierdzenia dokonanych płatności. W dniu 19 sierpnia 2021 r. MRiPS wszczęło postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków przekazanych organizacji na realizację zadania w 2020 r. Jednocześnie wezwano organizację do przedłożenia dokumentów dotyczących wydatków wskazanych w sprawozdaniu jako poniesionych w 2020 r. Pismem z 2 września 2021 r. organizacja przesłała wyjaśnienia wraz z dokumentacją dotyczącą realizowanych usług asystenckich. Mimo przedłożonych dokumentów, MRiPS nie podjęło żadnych działań w celu wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków z Funduszu Solidarnościowego, która to powinna być wydana zgodnie z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o Funduszu. Skutkiem tego było przekazanie dwóch kolejnych transz w wysokości 146 438 zł, a w konsekwencji także nierozliczenie sprawozdania z realizacji zadania w 2020 r. w ramach ww. umowy. Liczba dni wynikająca z opóźnienia w akceptacji sprawozdania przez Ministra, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, wyniosła 476 dni. Dokumenty udostępnione w trakcie kontroli nie wskazują aby przeprowadzono jakąkolwiek analizę i podjęto działania w celu ustalenia wysokości środków podlegających zwrotowi.

(akta kontroli 645-758)

Dyrektor BON wyjaśniła, że w okresie do zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego MRiPS prowadziło czynności wyjaśniające, jak też kolejnym pismem

¹⁰⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

wezwało organizację do zwrotu środków. Po otrzymaniu dokumentacji i jej przeanalizowaniu podjęto decyzję o skierowaniu sprawy do BKA celem przeprowadzenia kontroli. Z uwagi na intensyfikację prac oraz nieadekwatne do realizowanych zadań zasoby kadrowe wydziału, sprawa została przekazana do BKA dopiero 18 maja 2022 r.

(akta kontroli 1907-1912)

NIK, przede wszystkim zauważa, że za organizację pracy BON, zgodnie z § 4 Regulaminu wewnętrznego BON, odpowiada dyrektor Biura. Zatem to na dyrektorze spoczywa odpowiedzialność za podział zadań oraz określenie ich priorytetowości. Zgodnie z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, organ lub inny dysponent części budżetowej, który przekazał środki, wydaje decyzję administracyjną określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki. Bezzwłoczne ustalenie wysokości środków podlegających zwrotowi jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem powinno być szczególnie istotne ze względu na obowiązującą umowę. Ponadto, zgodnie z pkt X. 1. 7. Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, do zadań Biura należało m.in. kontrola realizacji zadań organizacji pozarządowych wynikających z Programu. Zatem kontrola mogła być zrealizowana przez pracowników BON, bez konieczności przekazywania sprawy do BKA.

7. Spośród 19 spraw poddanych analizie, w jednym przypadku stwierdzono że MRiPS nie zawiadomiło organizacji pozarządowej jako strony o niezłaatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej złaatwienia, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁰. Pismem z 19 sierpnia 2021 r. MRiPS zawiadomiło stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków z Funduszu jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Jednocześnie wezwano stronę do przedłożenia dokumentów związanych z realizacją zadania w 2020 r. Mimo przedłożonych przez organizację dokumentów 3 września 2021 r., MRiPS do 22 lipca 2022 r. nie podjęło żadnych działań w celu wydania decyzji administracyjnej, jak też nie zawiadomiło strony o niezłaatwieniu sprawy w terminie. Liczba dni bezczynności organu, jakie upłynęły od przedłożenia dokumentów przez organizację (3 września 2021 r.) do dnia zakończenia czynności kontrolnych (22 lipca 2022 r.) wyniosła 322 dni.

(akta kontroli str. 645-758)

Dyrektor BON, wyjaśniła, że przyczyną niepowiadomienia strony o niezłaatwieniu sprawy w terminie było przeoczenie wynikające m.in. z braków kadrowych i dużego obciążenia pracą w wydziale.

(akta kontroli str. 1907-1912)

8. Na podstawie posiadanych przez MRiPS dokumentów nie ma możliwości ustalenia, czy zakładany w Programie *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 wskaźnik dotyczący objęcia usługami asystenckimi 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, został osiągnięty. Powodem tego było niewykazywanie w sprawozdaniach poszczególnych realizatorów liczby osób korzystających z usług, które posiadały orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz niedostosowanie wzoru sprawozdania zbiorczego z realizacji tego Programu, do zawartych w nim wymogów w zakresie wskaźników realizacji celów. We wzorze sprawozdania zbiorczego wyszczególniono jedynie liczbę dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz liczbę dorosłych osób niepełnosprawnych, którym przyznano usługi asystenta. Nie uwzględniono natomiast liczby osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, tj. kluczowej – dla wskaźnika określonego w Programie – grupy osób objętych usługami asystenckimi. Analiza dokumentacji poszczególnych realizatorów tego Programu wykazała, że w trzech sprawozdaniach, spośród 19 analizowanych (15,8%) brakowało wskazania liczby osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności objętych usługami asystenckimi. Dokonując weryfikacji i akceptacji sprawozdań, pracownicy BON nie żądali od organizacji pozarządowych uzupełnienia informacji w tym zakresie.

Według wyjaśnień dyrektor BON sprawozdania były weryfikowane pod kątem spełnienia warunku dotyczącego min. 70% osób stanowiących osoby wymagające wysokiego poziomu

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: kpa.

wsparcia, nie zostało jednak sporządzone zestawienie zawierające liczbę beneficjentów Programu z podziałem na stopień niepełnosprawności. Z uwagi na to, że wzór sprawozdania zbiorczego nie zawiera podziału, zmiany skorygowane zostaną na etapie uzgadniania treści Programu w kolejnej edycji. Dyrektor przyznała jednocześnie, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy założenie dot. objęcia usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, zostało spełnione.

(akta kontroli str. 368-371, 1896-1906)

9. Sprawozdania z realizacji zadania w 2020 r., nadesłane przez poszczególnych realizatorów Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, nie podlegały rzetelnej analizie, co w konsekwencji spowodowało wykazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniu zbiorczym z realizacji tego Programu. Dotyczy to pięciu, spośród 20 nadesłanych sprawozdań (25%). Sprawozdanie zbiorcze zawierające błędne dane zaakceptowane zostało przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych 7 maja 2021 r.

a) W przypadku jednego stowarzyszenia wykazano w sprawozdaniu zbiorczym kwotę środków z Funduszu Solidarnościowego wykorzystaną na dofinansowanie usług w wysokości 276,2 tys. zł, podczas gdy faktyczna kwota wyniosła 265,6 tys. zł. Podobnie w przypadku innej organizacji, gdzie w sprawozdaniu zbiorczym na dofinansowanie usług asystenckich wykazano kwotę 36,7 tys. zł, podczas gdy faktyczna kwota wyniosła 36,1 tys. zł oraz kolejnej, gdzie w sprawozdaniu zbiorczym wykazano kwotę 52,9 tys. zł, gdy w rzeczywistości była to kwota 51,3 tys. zł.

b) Zgodnie z warunkami zawartymi w Ogłoszeniu otwartego konkursu ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, wydatkami kwalifikowalnymi były m.in. koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich¹¹¹.

W przypadku dwóch organizacji realizujących zadanie w 2020 r., w sprawozdaniu zbiorczym wykazano wyższe – niż wskazywało na to Ogłoszenie – koszty pośrednie. I tak: w przypadku jednego stowarzyszenia było to 10,4% kosztów bezpośrednich¹¹² – koszty pośrednie przekroczone o 63,71 zł, zaś drugiego – 10,03% kosztów bezpośrednich¹¹³ – koszty pośrednie przekroczone o 16,87 zł. Osoby dokonujące weryfikacji i zatwierdzenia sprawozdań nie podjęły działań mających na celu wyjaśnienie przyczyn wykazania zawyżonych kosztów pośrednich ani odzyskania środków wydanych niezgodnie z przeznaczeniem.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON powodem wykazania błędnych danych było m.in. ujęcie w sprawozdaniu z rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego kwot wkładu własnego podmiotów realizujących Program. Zaakceptowanie sprawozdań mimo przekroczenia przez realizatorów wartości kosztów pośrednich było efektem przeoczenia i wynikało z dużej liczby zadań do realizacji w tym samym czasie przy ograniczonych zasobach kadrowych.

(akta kontroli str. 368-371, 382-445)

10. MRiPS nie egzekwowało sprawozdań końcowych, obejmujących dwuletni okres realizacji zadania, które to powinni złożyć realizatorzy:

a) zgodnie z umowami zawartymi w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 wojewodowie, którzy otrzymali środki na realizację zadań w okresie dwuletnim powinni w terminie do 30 stycznia 2021 r. sporządzić i przekazać Ministrowi sprawozdanie końcowe z realizacji Programu, obejmujące rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym (§ 5 ust. 3 zawartych umów). W przypadku dwóch spraw poddanych badaniu (umowy z Wojewodami Mazowieckim i Świętokrzyskim) stwierdzono, że nie zostały złożone sprawozdania końcowe z dwuletniej realizacji umowy;

¹¹¹ Pkt V.2.2.

¹¹² Nr oferty BON-IX.72.14.19.2021.EGa, umowa nr AOOzN/95/2020, koszty bezpośrednie – 14 412,95 zł, koszty pośrednie – 1505 zł.

¹¹³ Nr ofert BON-IX.72.14.20.2021.EGa, umowa nr AOOzN/94/2020, koszty bezpośrednie – 55 731,39 zł, koszty pośrednie – 5590 zł.

b) zgodnie z umowami zawartymi w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021 organizacje pozarządowe, które otrzymały środki na realizację zadań w okresie dwuletnim powinny w terminie do 30 stycznia 2022 r. sporządzić i przekazać Ministrowi sprawozdanie końcowe z realizacji Programu, obejmujące rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym (§ 7 ust. 3 zawartych umów). W przypadku trzech spraw poddanych badaniu¹¹⁴, w których organizacje realizowały zadanie przez okres dwóch lat stwierdzono że w żadnym przypadku organizacje nie złożyły sprawozdań końcowych.

(akta kontroli str. 942, 1065, 1185, 1305, 1341)

Zastępca dyrektora BON wyjaśniła, że wojewodowie jak i organizacje nie zostały wezwane do złożenia sprawozdań przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 1875, 1920)

11. Do zadań Ministra należała m.in. kontrola realizacji zadań organizacji pozarządowych wynikających z Programu¹¹⁵. W latach 2020-2021 MRiPS nie przeprowadzało kontroli Programu, mimo że w przypadku jednej organizacji pozarządowej (umowa nr AOOzN/89/2020 z 18 grudnia 2020 r.) Biuro posiadało, od 10 marca 2021 r., dokumenty potwierdzające wydatkowanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. BON przekazało do Biura Kontroli i Audytu MRiPS prośbę o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli m.in. tej organizacji dopiero 18 maja 2022 r., tj. w czasie kontroli NIK¹¹⁶. Według informacji dyrektora Biura Kontroli i Audytu MRiPS kontrola będzie mogła się odbyć w IV kwartale 2022 r. lub w pierwszej połowie 2023 r.¹¹⁷

Dyrektor BON wyjaśniła, że braki kadrowe, jak i złożoność oraz ilość realizowanych bieżących zadań uniemożliwiła BON przeprowadzenie kontroli w organizacji.

(akta kontroli str. 264-284, 377-380, 1909)

12. Zgodnie z § 4 Regulaminu wewnętrznego Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, dyrektor Biura m.in. kieruje, nadzoruje prace i zapewnia właściwe wykonanie zadań BON oraz koordynuje sprawy wynikające z nadzoru i kontroli zadań realizowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego. Wyniki kontroli NIK, a w szczególności ustalone podczas tej kontroli nieprawidłowości uzasadniają stwierdzenie, że nadzór nad realizacją Programów dotyczących usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych, w szczególności w zakresie dokonywania ocen złożonych ofert, terminów zawierania umów, weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań z realizacji zadania, a także dotrzymywania postanowień wynikających z zasad Programu oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji nie był należycie sprawowany, co spowodowało liczne, opisane wyżej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 103-119)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej przekazywał środki na realizację Programu w terminach i wysokościach wskazanych w umowach zawartych z wojewodami i organizacjami pozarządowymi, a zwracając się o nadesłanie informacji dotyczących wykonywania usług asystencji, wywiązywał się z zadania w zakresie monitoringu jego realizacji.

Negatywnie należy ocenić rozliczanie przez MRiPS zadań wynikających z Programu, w szczególności realizowanych przez organizacje pozarządowe. Sprawozdania nadesłane przez realizatorów nie podlegały rzetelnej weryfikacji, co spowodowało nieprawidłowości, polegające m.in. na: zatwierdzeniu sprawozdań czterech organizacji pozarządowych, w których wykazano koszty pośrednie przekraczające 10% kosztów bezpośrednich oraz nieegzekwowaniu wskazania liczby uczestników Programu z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W konsekwencji uniemożliwiło to potwierdzenie osiągnięcia wskaźnika dotyczącego objęcia asystencją 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia. Minister z opóźnieniem, wynoszącym od ośmiu do 67 dni, akceptował

¹¹⁴ Umowy nr: AOOzN/90/2020 z 18.12.2020 r., AOOzN/86/2020 z 17.12.2020 r. i AOOzN/91/2020 z 18.12.2020 r.

¹¹⁵ Pkt X.7. (zadania Ministra - (Biuro Kontroli i Audytu lub Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, MRPiPS w zakresie kontroli wybranych podmiotów realizujących Program w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z MRPiPS).

¹¹⁶ Pismo z 18 maja 2022 r. znak: BON.IX.084.1.2022.IM.

¹¹⁷ Pismo z 15 lipca 2022 r. znak: BKA-I.084.1.4.2022.ZGK.

sprawozdania przedkładane przez wojewodów, a do 20 lipca 2022 r. nie sporządził sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu w 2021 r., które powinny powstać do 31 maja tego roku. Minister nie egzekwował też od realizatorów sprawozdań końcowych, obejmujących dwuletni okres realizacji zadania.

Krytycznie należy ocenić działania Ministra w zakresie odzyskania środków podlegających zwrotowi jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Minister nie podjął wystarczających działań w celu ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości tych środków, co było działaniem niezgodnym z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o Funduszu, a w latach 2021-2022 (I półrocze), mimo posiadania dokumentacji potwierdzającej nieprawidłowości w jednej organizacji pozarządowej, nie przeprowadził żadnej kontroli w zakresie realizacji zadań wynikających z Programu. Ponadto, sprawowany nadzór nad przygotowaniem, realizacją i rozliczaniem Programu był niewystarczający, na co wskazują stwierdzone i opisane wyżej nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwaga

1. Zwiększenie nadzoru nad Programami dotyczącymi usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych, w szczególności w zakresie dokonywania ocen złożonych ofert, terminów zawierania umów, weryfikacji i zatwierdzania sprawozdań z realizacji zadania, a także dotrzymywania postanowień wynikających z zasad Programu oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji.

Wnioski

1. Dostosowanie wzorów dokumentów do wymogów Programu, w szczególności sprawozdań w zakresie liczby osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności uczestniczących w Programie i kosztów obsługi Programu przez wojewodów.
2. Określenie w Ogłoszeniach o naborze wniosków do kolejnych edycji Programu wszystkich elementów wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym.
3. Rzetelne i jednolite dokonywanie ocen ofert złożonych przez organizacje pozarządowe w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadania.
4. Prowadzenie dokumentacji związanej z ocenami ofert zgodnie z zasadami wynikającymi z Ogłoszeń kolejnych edycji Programu.
5. Podpisywanie umów na realizację zadania w ramach resortowego Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* niezwłocznie po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert.
6. Dokonywanie rzetelnej weryfikacji sprawozdań złożonych przez poszczególnych realizatorów Programu, a także wezwanie realizatorów, którzy nie wywiązali się z obowiązku, do złożenia sprawozdań końcowych obejmujących dwuletni okres realizacji zadania.
7. Akceptowanie sprawozdań nadesłanych przez realizatorów oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych w terminach wyznaczonych postanowieniami kolejnych edycji Programu.
8. Podjęcie niezwłocznych działań w celu ustalenia kwoty i dochodzenia zwrotu środków z Funduszu Solidarnościowego podlegających zwrotowi w wyniku nieprawidłowej realizacji umów.
9. Zawiadomienie stron o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu złażenia sprawy.
10. Udzielanie realizatorom Programu, zarówno organizacjom pozarządowym jak i samorządom, rzetelnych informacji i wyjaśnień dotyczących jego realizacji, a także umieszczanie najczęściej powtarzających się pytań i odpowiedzi w zakładce *Pytania i odpowiedzi* na stronie internetowej BON.

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykonania uwag i
wniosków

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

Warszawa, 26 sierpnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis

