



LBI.430.004.2022
Nr ewid. 18/2022/P/21/062/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE
OPIEKUNOM OSÓB NIESAMODZIELNYCH
WSPARCIA WYTCHNIENIOWEGO**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

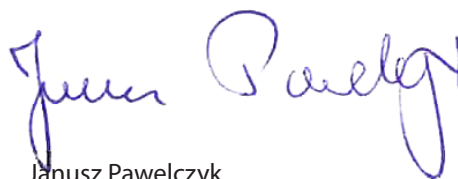
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychowawczego

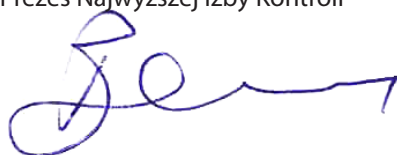
p. o. Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku



Janusz Pawelczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

06.06.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym.....	15
5.2. Rozdysponowanie i rozliczanie środków w ramach programu wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niepełnosprawnych	38
5.3. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym zrealizowanego wsparcia	42
5.4. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym.....	48
6. ZAŁĄCZNIKI	54
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	54
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	79
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	80
6.5. Stanowisko Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli.....	81

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program	Resortowy Program Opieka wytchnieniowa skierowany do członków rodzin lub opiekunów, którzy wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności, a także nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz podniesienia swoich umiejętności i wiedzy w tym zakresie, wprowadzony w 2019 roku z kolejnymi jego edycjami w latach 2020–2021. Podstawą prawną jego przyjęcia był art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.).
Program NGO	Resortowy Program Opieka wytchnieniowa realizowany przez organizacje pozarządowe.
Fundusz Solidarnościowy <i>lub Fundusz</i>	Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów, o którym mowa w przepisach odrębnych.
MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej lub Minister.
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej.
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.
JST <i>lub jednostka samorządowa</i>	Jednostka samorządu terytorialnego.
Grupa docelowa	Adresaci wsparcia w ramach Programu. W 2019 roku Program adresowany był do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: 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 nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a od 2020 roku do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczenie równoważne.
Ustawa o Funduszu Solidarnościowym	Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.).
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
Ustawa o działalności pożytku publicznego	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
Ustawa o rehabilitacji	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).
Specjalistyczne poradnictwo	Usługi opieki wytchnieniowej obejmujące specjalistyczne poradnictwo (psychologiczne lub terapeutyczne) oraz wsparcie w zakresie nauki pielęgnacji/rehabilitacji i dietetyki dla członków rodzin lub opiekunów dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organizacja formy wsparcia w postaci opieki wytchnieniowej i jej funkcjonowanie na poziomie lokalnym przyczyniły się do zwiększenia pomocy opiekunom osób niesamodzielnym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wsparcie wytchnieniowe opiekunom osób niesamodzielnym realizowane w ramach programów zostało prawidłowo przygotowane i wdrożone?
2. Czy prawidłowo rozdysponowano i rozliczono środki w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym?
3. Czy zaplanowane w ramach programów wsparcie wytchnieniowe opiekunom osób niesamodzielnym było prawidłowo realizowane i przyniosło oczekiwane efekty?
4. Czy prawidłowo wydatkowano i rozliczono środki na realizację programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym?

Jednostki kontrolowane

MRiPS, dziewięć urzędów wojewódzkich oraz 26 jednostek samorządu terytorialnego realizujących Program.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. do 15 lutego 2022 r. Kontrolą mogły być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych lub późniejszych, które miały wpływ na okres objęty kontrolą.

Program Opieka wytchnieniowa powstał na mocy art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Głównym jego celem było czasowe odciążenie członków rodziny lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami od obowiązków związanych ze sprawowaniem opieki nad tymi osobami, poprzez zorganizowanie im opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, całodobowego lub zapewnienie możliwości skorzystania ze specjalistycznego poradnictwa psychologicznego lub terapeutycznego oraz wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji lub rehabilitacji i diety. Wprowadzenie *Programu Opieka wytchnieniowa* w 2019 roku było odpowiedzią na znikomy dostęp do tego typu usług, oferowanych wcześniej przez nieliczne organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego.

Opieka wytchnieniowa jest jednym z rodzajów wsparcia skierowanego do osób z niepełnosprawnościami i dodatkowym elementem rozszerzającym dotychczasowe działania skierowane do tej grupy społecznej. Wpisywała się także w cele zrównoważonego rozwoju określone w *Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju* (cel 1: *Koniec z ubóstwem*) przyjętej 25 września 2015 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku* przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260). Wizja rozwoju określona w Agendzie została oparta na zasadzie 5P (*People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership*). Zasada Ludzie (*People*) oznaczała – *Niepomijanie nikogo, czyli docieranie do grup wykluczonych, tworzenie warunków i możliwości korzystania z powszechnych praw człowieka i osiągnięć gospodarczych przez wszystkich ludzi*.

Na konieczność wprowadzenia w Polsce rozwiązań systemowych umożliwiających skorzystanie z usług zapewniających przerwę w opiece nad osobami z niepełnosprawnościami wskazywali sami opiekunowie tych osób, którzy nie posiadali na co dzień możliwości uzyskania pomocy w opiece nad osobami niesamodzielnymi. Według Społecznego Raportu Alternatywnego z 2015 roku z wykonania Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnościami (art. 28 *Odpowiednie warunki życia i ochrona socjalna*) opracowanego przez Fundację KSK system zabezpieczenia społecznego w Polsce nie promował aktywnych postaw osób zależnych ani ich opiekunów, a jednocześnie zniechęcał do aktywności zawodowej. Jak wynika z raportu, ciężar opieki na tymi osobami spoczywał w całości na ich opiekunach, a wprowadzone rozwiązania nie dostarczały wystarczającego wsparcia w wypełnianiu funkcji opiekuńczych.

Celem opieki wytchnieniowej nie było zastąpienie istniejących form opieki skierowanej do osób z niepełnosprawnościami (np. usług opiekuńczych), a ich uzupełnienie. Założenia *Programu Opieka wytchnieniowa* wskazują na jej doraźny charakter oraz możliwość dostosowania do potrzeb opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

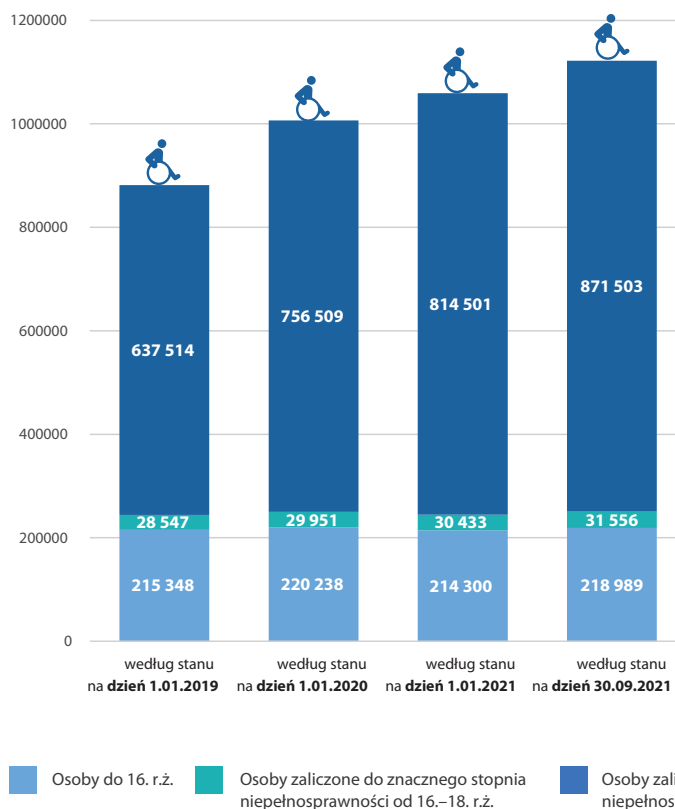
Zarówno w Polsce, jak i w Europie zauważyć można tendencję wzrostu liczby osób z niepełnosprawnościami (dane Europejskiego Urzędu Statystycznego oraz Głównego Urzędu Statystycznego). Tendencja wzrostowa

WPROWADZENIE

jest pochodną zachodzących zmian cywilizacyjnych, m.in.: postępu wiedzy i technologii medycznych, wydłużenia się ludzkiego życia wskutek wzrostu dobrobytu. Jednym ze źródeł wiedzy o liczbie osób z niepełnosprawnościami są prowadzone cyklicznie badania społeczne, w tym Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), czy Narodowe Spisy Powszechne (o ograniczonej jednak możliwości wnioskowania o osobach z niepełnosprawnościami). W Polsce nie funkcjonuje jeden rejestr danych o osobach z niepełnosprawnościami, dane te są rozproszone w systemach różnych instytucji. Jednym z takich systemów jest Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (SI EKSMOoN), w którym gromadzone są dane w zakresie orzeczeń wydawanych przez powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Dane zgromadzone w systemie SI EKSMOoN wskazują, że liczba dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności oraz osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności powyżej 16. r. życia zwiększa się, co prezentuje poniższa infografika.

Infografika nr 1

Liczba dzieci z niepełnosprawnościami i osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności w Polsce



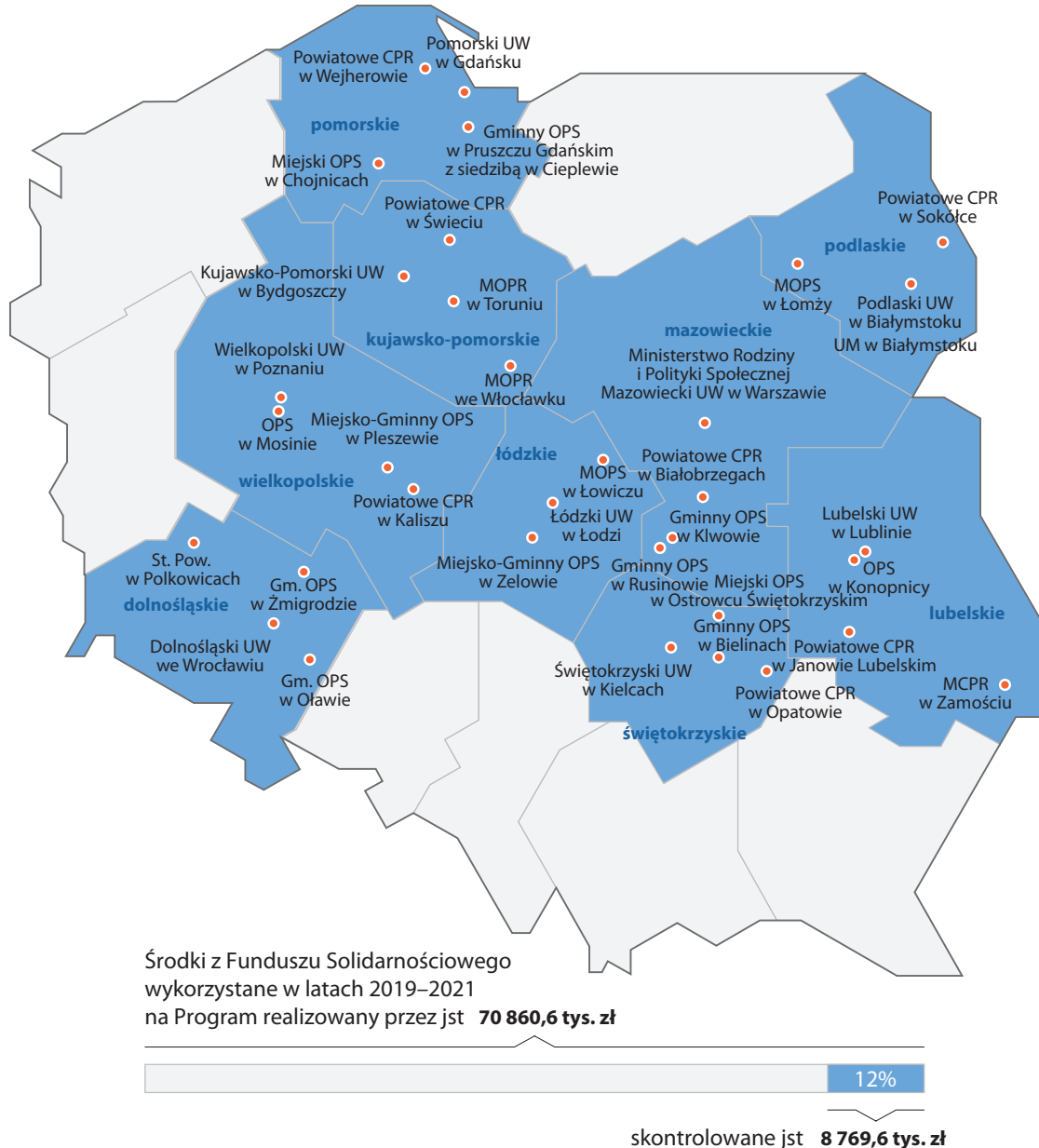
Źródło: dane pozyskane w trakcie kontroli w MRiPS z systemu SI EKSMOoN.

Wdrożeniu i realizacji Programu towarzyszyły problemy, m.in.: brak monitorowania jakości świadczonych usług, ciągłości finansowania opieki oraz zbyt niskie w stosunku do zapotrzebowania środki przeznaczone na opiekę wytchnieniową w 2021 roku. Zainteresowanie wdrożeniem dodatko-

WPROWADZENIE

wego wsparcia opiekunom osób niesamodzielnych w ramach *Programu Opieka wytchnieniowa* było zróżnicowane na terenie kraju. Dostrzegając wymienione problemy NIK objęła niniejszą kontrolą zarówno województwa, w których zainteresowanie opieką było duże, jak i województwa, w których było niewielkie.

Infografika nr 2
Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych w trakcie kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Wsparcie w ramach Programu Opieka wytchnieniowa przyczyniło się do zwiększenia pomocy opiekunom osób niesamodzielnych

Program Opieka wytchnieniowa był realizowany w niepełnym stopniu. W latach 2019–2021 jednostki samorządowe wykorzystały jedynie 30,5%, 58,5% i 77,9% przekazanych środków. Stopień wykorzystania środków wzrastał jednak z roku na rok, przez co zaplanowane i realizowane w ramach Programu wsparcie przyczyniło się do zwiększenia pomocy członkom rodzin i opiekunom osób niesamodzielnych, pozwalając na czasowe odciążenie od obowiązków związanych ze sprawowaniem opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz skorzystanie z poradnictwa specjalistycznego. Od rozpoczęcia realizacji Programu wzrosła zarówno liczba osób objętych wsparciem organizowanym przez samorządy – z 3039 osób w 2019 roku do 9210 osób w 2021 roku, jak i zasięg terytorialny Programu – w 2019 roku uczestniczyły w nim 324 gminy i powiaty, a w 2021 roku już 699 jednostek samorządowych. Ponadto od 2021 roku Program realizowały również organizacje pozarządowe (Program NGO), które objęły wsparciem łącznie 3901 osób (do 30 września). Wsparcie nie było jednak wdrażane w sposób zapewniający jego ciągłość w kolejnych latach i nie zawsze było prawidłowo realizowane.

MRiPS przygotowywał i wdrażał Programy Opieki wytchnieniowej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Nie były one jednak ogłaszane z wyprzedzeniem umożliwiającym zainteresowanym odpowiednie przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym, co mogło mieć wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją (w latach 2019–2020 powiaty i gminy zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu Solidarnościowego, a Programu NGO w 2020 roku nie realizowano w ogóle). Również późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów oraz przedłużające się procedury zawierania umów przez MRiPS z wojewodami i organizacjami pozarządowymi wpływały na ograniczenie czasu i zakresu realizacji opieki wytchnieniowej w danym roku. W edycjach Programu ogłaszanych od 2020 roku niezasadnie zrezygnowano z obowiązku wydawania przez samorządy decyzji administracyjnych o przyznaniu świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całonocnego. Skutkiem tej zmiany było naruszanie przez większość skontrolowanych gmin (w 2020 roku przez 15 z 17, a w 2021 roku przez 17 z 18) przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz pozbawienie beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia.

Wszystkie skontrolowane przez NIK urzędy wojewódzkie (dziewięć) prawidłowo przygotowały realizację Programu w województwach. Również dziewiętnaście z dwudziestu sześciu skontrolowanych jednostek samorządowych we właściwy sposób zorganizowało wdrażanie wsparcia wytchnieniowego. W siedmiu przypadkach gminy i powiaty nierzetelnie określiły potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej, przez co zaplanowane przez te jednostki wsparcie nie było dostosowane do realnego zapotrzebowania. Problemem występującym zarówno w części skontrolowanych urzędów wojewódzkich, jak i gmin i powiatów było przedłużające się procedowanie przygotowania do realizacji Programu, co miało wpływ na późniejsze rozpoczęcie realizacji usług opieki wytchnieniowej przez samorządy, a tym samym ograniczało czas na realizację zadania w danym roku.

MRiPS i wojewodowie wywiązywali się z obowiązków związanych z rozdysponowaniem i rozliczeniem środków z Funduszu, jednak monitorowanie realizacji zadań ograniczono do weryfikacji sprawozdań. Przy czym nie wszystkie sprawozdania zostały w MRiPS rzetelnie zweryfikowane, w efekcie w sprawozdaniach zbiorczych za 2019 i 2020 rok znalazły się nieprawidłowe dane.

OCENA OGÓLNA

Usługi opieki wytchnieniowej prawidłowo realizowało 17 (z 26) skontrolowanych jednostek samorządowych. Środki na realizację Programu zostały prawidłowo wydatkowane i rozliczone przez 22 gminy i powiaty. Nieprawidłowości stwierdzone w dziewięciu gminach i powiatach dotyczyły m.in. naruszenia wymagań określonych w umowach o dofinansowanie zawartych z wojewodami. Ze względu na ograniczony przez procedowanie przygotowań czas realizacji Programu w danym roku, a także rezygnację części beneficjentów z opieki, wsparcia udzielono 1994 osobom (53% osób ujętych we wnioskach samorządów o dofinansowanie), które wcześniej nie miały możliwości skorzystania z pomocy w opiece nad osobami z niepełnosprawnościami.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Program i Program NGO zostały prawidłowo przygotowane przez MRiPS

Program i Program NGO zostały przygotowane przez MRiPS zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Ogłoszenia o naborach opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej¹ MRiPS oraz na stronie Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych² były powszechnie dostępne jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom pozarządowym zainteresowanym realizacją opieki wytchnieniowej. Przygotowane programy spełniały założenia określone w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. [str. 17, 22]

Opóźnienia w ogłaszaniu Programu i Programu NGO

Procedury uruchamiania Programu były inicjowane bez wyprzedzenia umożliwiającego zainteresowanym odpowiednie przygotowanie do jego realizacji w danym roku budżetowym. Ograniczało to również możliwość pełnego wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków finansowych. Późne ogłaszanie Programu miało wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją, w latach 2019–2020 powiaty i gminy zawnioskowały jedynie o 23,6 mln zł i 28,5 mln zł (tj. 21,4% i 35,7% zaplanowanych przez MRiPS środków), a późne ogłoszenie Programu NGO na lata 2020–2021 skutkowało rezygnacją z jego realizacji w 2020 roku. [str. 16–17, 23]

Późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów ofert

Nabory i konkurs ofert zostały zorganizowane i przeprowadzone przez MRiPS zgodnie z ustalonymi procedurami. Jednak przyjęte terminy procedowania skutkowało późnym rozstrzygnięciem naborów i konkursu, co wpłynęło na ograniczenie czasu realizacji Programu w danym roku oraz mniejszy od zaplanowanego zakres realizacji opieki wytchnieniowej (w latach 2019–2021 jednostki samorządowe wykorzystywały jedynie odpowiednio 30,5% i 58,5% i 77,9% przekazanych środków, zaś z realizacji świadczeń przez organizacje pozarządowe w 2020 roku zrezygnowano). Czas na realizację opieki w danym roku był także ograniczany przez przedłużające się procedowanie zawierania umów z wojewodami i organizacjami pozarządowymi trwające od 12 do nawet 75 dni. [str. 17, 21, 23]

Pozytywne skutki dokonywanych zmian w Programie

Wprowadzona w edycji Programu na 2021 rok zmiana dotycząca rezygnacji z obowiązku wnoszenia przez gminy i powiaty wkładu własnego w wysokości 20% całkowitych kosztów opieki wytchnieniowej wpłynęła na znaczący wzrost zainteresowania gmin i powiatów opieką. Wartość zgłoszonych przez wojewodów wniosków wynosiła 108,3 mln zł, przy zaplanowanych – 60,3 mln zł. Zwiększeniu dostępności usług opieki wytchnieniowej sprzyjało rozszerzenie terminów realizacji świadczeń i możliwość rozliczenia (od 2020 roku) usług zrealizowanych w danym roku jeszcze przed podpisaniem umowy. W celu ujednoczenia zasad oceny, w Programie na 2021 rok oraz w Programie NGO określono formalne i merytoryczne kryteria naboru wniosków wraz z przyporządkowaną im punktacją. [str. 17–18]

Negatywne skutki zmian dokonywanych w Programie

Skutkiem wykreślenia z treści Programu ogłaszanego od 2020 roku postanowień o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących przyznania świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego było naruszenie przez

¹ Dalej: BIP.

² Dalej: Biuro.

większość skontrolowanych gmin (w 2020 roku przez 15 z 17, a w 2021 roku przez 17 z 18) przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Praktyka ta pozbawiła beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany. [str. 17–18]

Ze względu na trwającą epidemię COVID-19 w 2020 i 2021 roku, w celu umożliwienia podmiotom ubiegającym się o przyznanie środków finansowych skompletowania niezbędnej dokumentacji w bezpieczny sposób przedłużono terminy składania wniosków i naborów do Programu oraz konkursu w Programie NGO. W 2020 roku przyjęto też, że w przypadku, gdy gmina bądź powiat uchybi określone w Programie terminowi z powodu wystąpienia COVID-19 właściwy wojewoda może uznać wniosek za złożony z zachowaniem terminu, jeżeli opóźnienie w jego złożeniu nie przekroczyło siedmiu dni. [str. 19]

Nadzór MRIPS nad realizacją Programu w latach 2019–2021 był prowadzony przede wszystkim poprzez weryfikację sprawozdań składanych przez wojewodów. Złożone sprawozdania nie we wszystkich przypadkach zostały rzetelnie zweryfikowane. W efekcie w sprawozdaniach zbiorczych za 2019 rok znalazły się nierzetelne dane dotyczące liczby zrealizowanych godzin opieki w trzech województwach, a w sprawozdaniu za 2020 rok nierzetelne dane o kwocie dofinansowania opieki wytchnieniowej środkami Funduszu Solidarnościowego w jednym województwie. [str. 32–33]

W latach 2019–2021 z różnych form opieki wytchnieniowej organizowanej przez jednostki samorządowe skorzystało łącznie 16 561 osób, zaś z opieki i poradnictwa specjalistycznego świadczonego przez organizacje pozarządowe w 2021 roku (do 30 września) skorzystało odpowiednio 2788 i 1113 członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych. [str. 34]

Nabory wniosków jednostek samorządowych do udziału w Programie zostały przeprowadzone przez siedem (z dziewięciu kontrolowanych przez NIK) urzędów wojewódzkich zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym i w Programie. Stwierdzone w dwóch województwach uchybienia w zakresie upublicznienia informacji o naborze wniosków nie ograniczyły w znaczącym stopniu dostępu do informacji o Programie. Kontrolowane urzędy wojewódzkie terminowo złożyły, do MRIPS, wnioski o przyznanie środków. Wszystkie, poza jednym, który zawierał błędy, były sporządzone prawidłowo. [str. 19–21]

Umowy z uczestniczącymi w Programie gminami i powiatami zawarte zostały przez czterech wojewodów (z dziewięciu kontrolowanych) w wymaganych terminach: w 2019 roku w terminie do 28 dni od zatwierdzenia przez MRIPS listy rekomendowanych wniosków³, a w 2020 i 2021 roku w terminie 30 dni od podpisania przez wojewodę umowy z MRIPS⁴. W pięciu urzędach wystąpiły opóźnienia w podpisywaniu umów wynoszące

Wpływ epidemii COVID-19 na organizację naborów

MRIPS w ograniczony sposób nadzorowało realizację Programu

Zakres wsparcia udzielonego w ramach Programu i Programu NGO

Prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie naborów przez wojewodów

Opóźnienia w zawieraniu umów przez wojewodów z gminami i powiatami

³ Termin ten upływał 2 lipca 2019 r.

⁴ W zależności od województwa termin ten upływał w pierwszej dekadzie lipca 2020 roku i ostatniej dekadzie maja 2021 roku.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

od dwóch do 70 dni. Wpłynęły one na późniejsze rozpoczęcie realizacji usług opieki wytchnieniowej, a tym samym ograniczały czas na realizację zadania w danym roku. [str. 21–22]

Wojewodowie
w ograniczony sposób
monitorowali realizację
Programu

Nadzór sprawowany przez wojewodów nad realizacją Programu był oparty przede wszystkim o składane przez samorzady sprawozdania, które rzetelnie weryfikowano. Na ich podstawie sporządzano sprawozdania zbiorcze, które terminowo przekazano do MRiPS. Kontrole realizacji Programu przez jednostki samorządowe przeprowadziły tylko cztery (z dziewięciu) urzędy wojewódzkie. Łącznie przeprowadziły one 16 kontroli (z tego jedną w trakcie kontroli NIK), w tym jeden urząd – 11. Podczas tych kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym związanych z niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniem środków z Programu. W większości przypadków wskazywaną przyczyną braku kontroli w latach 2020–2021 było zagrożenie epidemiczne w kraju. [str. 33–34]

Nierzetelne
przygotowanie części
samorządów do realizacji
opieki wytchnieniowej

W efekcie przygotowań rozpoczętych przed przystąpieniem do realizacji Programu w latach 2019–2021, 31% kontrolowanych jednostek nierzetelnie określiło potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej lub ich nie przeanalizowało. Tym samym zaplanowane wsparcie nie było adekwatne do rzeczywistego zapotrzebowania. Należy wskazać, że gminy i powiaty nie posiadały dostępu do danych o liczbie osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych na ich terenie, a czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie w pierwszym roku realizacji Programu uniemożliwił precyzyjne ustalenie potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej. [str. 24–28]

W 23 gminach i powiatach podczas zlecenia realizacji opieki wytchnieniowej lub kupowania usług od podmiotów zewnętrznych określano niezbędne wymogi dotyczące kwalifikacji lub doświadczenia dla osób realizujących opiekę. W trzech jednostkach odstąpiono od tego wymogu, tym samym część kadry nie posiadała odpowiedniego przygotowania do opieki nad osobami z niepełnosprawnościami. Wymogów w tym zakresie nie zawierał Program na 2019 rok, a wymogi określone w kolejnych jego edycjach – 2020 i 2021 dotyczyły wyłącznie osób świadczących opiekę w ramach pobytu dziennego lub całodobowego w miejscu wskazanym przez uczestnika Programu, które otrzyma pozytywną opinię gminy lub powiatu. [str. 29–31]

Opieką wytchnieniową
w latach 2019–2021
objęto tylko 53%
zaplanowanych osób

Realizację wsparcia wytchnieniowego zaledwie w przypadku 35% umów jednostki samorządowe rozpoczynały niezwłocznie (tj. do 30 dni od ich podpisania), a w 6% już przed ich podpisaniem. W pozostałych przypadkach realizację opieki rozpoczynano nawet do 166 dni po zawarciu umowy. Tym samym wsparcie realizowano zaledwie przez kilka miesięcy w roku, co w połączeniu z późnym ogłaszaniem naborów do Programu oraz ich późnym rozstrzygnięciem uniemożliwiało zapewnienie ciągłości opieki oraz stwarzało ryzyko, że wsparcie nie będzie mogło być udzielone w zakładanym wymiarze. [str. 26–27]

W kontrolowanych gminach i powiatach, w latach 2019–2021, opieką wytchnieniową objęto 53% osób ujętych we wnioskach o dofinansowanie (1994 z 3734 osób). Najmniej, opieką w formie pobytu całodobowego – 34%, a najwięcej w formie pobytu dziennego – 70%. Poradnictwa specja-

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

listycznego udzielono 40% osób ujętych we wnioskach do dofinansowanie. Wymiar udzielonego wsparcia w formie opieki dziennej wyniósł 38,8% zaplanowanego, w formie opieki całodobowej – 36,2%, a w formie specjalistycznego poradnictwa – 55,6% [str. 26]

W Programie nie wprowadzono precyzyjnych zasad dotyczących naborów uczestników, a kontrolowane jednostki stosowały niejednolite podejście w tym zakresie. W 19 gminach i powiatach nabory prowadzono w sposób ciągły (tj. do wyczerpania się limitu miejsc), tym samym w części z nich nie zakwalifikowano do wsparcia osób, do których zgodnie z Programem powinno ono być skierowane w pierwszej kolejności. W pozostałych naborach przeprowadzono w określonym przedziale czasowym. Zdaniem NIK, brak jednolitych uregulowań w tym zakresie skutkowało dowolnością w sposobie naboru i odmową przyznania opieki wytchnieniowej osobom, które powinny być nią objęte w pierwszej kolejności. [str. 34–35]

W 2019 roku jednostki realizujące opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego lub całodobowego wydawały decyzję o jej przyznaniu lub odmowie przyznania. W kolejnych edycjach Programu decyzje administracyjne o przyznaniu i odmowie przyznania wsparcia wydawały zaledwie trzy (w 2020 roku) i jedna jednostka (w 2021 roku). Pozostałe przyznawały wsparcie na podstawie kart zgłoszenia, co uniemożliwiało zachowanie gwarancji procesowych strony i jej interesów, w tym możliwości kwestionowania decyzji w trybie odwoławczym. [str. 36]

Zaplanowane zadania były prawidłowo realizowane w 17 (z 26) kontrolowanych jednostkach. W dziewięciu gminach i powiatach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego weryfikowania dokumentacji potwierdzającej udzielenie wsparcia, przyznawanie wsparcia w wymiarze i zakresie niezgodnym z określonym w umowie o dofinansowanie. [str. 37–38]

Większość jednostek prawidłowo wydatkowała środki na opiekę wytchnieniową, przestrzegając w tym zakresie umów o dofinansowanie zawartych z wojewodami. W czterech jednostkach środki w łącznej wysokości 73,7 tys. zł wydatkowano niezgodnie z przeznaczeniem udzielając wsparcia osobie niekwalifikującej się do udziału w Programie oraz organizując wsparcie w sposób niezgodny z umową. [str. 45–40]

Kontrolowane gminy i powiaty terminowo wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych (tylko jedna jednostka złożyła sprawozdanie z realizacji Programu do wojewody z naruszeniem obowiązującego terminu). Trzy jednostki (z 24) sprawozdały nieprawidłowe dane. Większość jednostek również, poza sześcioma wyjątkami, rzetelnie wywiązało się z obowiązków informacyjnych. [str. 40–41]

Epidemia COVID-19 i wprowadzane w związku z nią ograniczenia wpłynęły, w 2020 roku, na udzielanie wsparcia wytchnieniowego. Skutkowało to mniejszym niż zaplanowane zakresem realizacji usług opieki wytchnieniowej przez gminy i powiaty w związku z rezygnacją części chętnych oraz odstąpieniem w 12 (z 26) kontrolowanych jednostkach samorządowych od przeprowadzenia kontroli realizacji opieki wytchnieniowej w miejscu jej świadczenia. [str. 31]

Niejednolite podejście do naborów w skontrolowanych jednostkach

Niewydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu opieki wytchnieniowej

Nieprawidłowe wydatkowanie środków z Funduszu w czterech jednostkach

Samorządy terminowo wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych

Wpływ COVID-19 na ograniczenie realizacji opieki wytchnieniowej

4. WNIOSKI

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

1. Mając na względzie stwierdzone w kontroli przypadki niejednorodnego podejścia przez gminy i powiaty do sposobu realizacji opieki wytchnieniowej, a jednocześnie zauważalną potrzebę istnienia takiego wsparcia środowiska osób opiekujących się osobami z niepełnosprawnościami, NIK wnosi o podjęcie działań mających na celu uregulowanie kwestii związanych z procedurą udzielania usług opieki wytchnieniowej w sposób spójny i niekolidujący z przepisami ustawy o pomocy społecznej, w tym rozważenie możliwości wystąpienia z inicjatywą legislacyjną w zakresie wprowadzenia na stałe do systemu pomocy społecznej tej formy wsparcia.
2. Podjęcie działań celem stworzenia jednego rejestru obejmującego pełne dane o liczbie osób niepełnosprawnych, z którego będą mogli korzystać przy rozpoznaniu potrzeb i planowaniu zakresu świadczeń realizatorzy Programu.
3. Uregulowanie wymagań w zakresie organizacji i jakości udzielanych świadczeń opieki wytchnieniowej, w tym m.in. doprecyzowanie zasad naborów i kwalifikacji osób świadczących taką opiekę oraz szersze upowszechnienie informacji o Programie i możliwości skorzystania z niego.

Gminy i powiaty realizujące Programy

1. Aktywizacja działań mających na celu przygotowanie do szybkiego wdrożenia i zapewnienia ciągłości opieki wytchnieniowej bezpośrednio po przyjęciu przez MRiPS kolejnego programu wsparcia wytchnieniowego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Program i Program NGO były przygotowywane i wdrażane przez MRiPS zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Nie były jednak ogłaszane z wyprzedzeniem umożliwiającym zainteresowanym odpowiednio przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym, co mogło mieć wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją. Późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów oraz przedłużające się procedowanie zawierania umów z wojewodami, jednostkami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi, poprzez ograniczenie czasu realizacji zadań, wpływały na zmniejszenie zakresu wykonywanej opieki wytchnieniowej. Wykreślenie z treści Programu od 2020 roku postanowień o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących przyznania świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego, skutkowało naruszeniem przez większość skontrolowanych gmin przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Praktyka ta również pozbawiła beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany.

Skontrolowane gminy i powiaty, poza jednym wyjątkiem, analizowały potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej. W dziewięciu jednostkach nie były to jednak działania kompleksowe, a w sześciu nierzetelnie oszacowano potrzeby. Tym samym jednostki te nie były odpowiednio przygotowane do realizacji opieki wytchnieniowej, a zaplanowane wsparcie nie odpowiadało rozpoznany potrzebom. W kolejnych latach realizacji Programu zaledwie 17%, 58% i 42% jednostek rozpoczynało wsparcie niezwłocznie po podpisaniu umów z wojewodami (tj. do 30 dni), co skutkowało krótkim okresem na realizację wsparcia. W 23 jednostkach od osób realizujących opiekę wytchnieniową wymagano doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami lub kwalifikacji związanych z opieką nad nimi, natomiast w trzech od tego odstąpiono.

Opracowanie Programu i Programu NGO

W latach 2019–2021 MRiPS, na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, opracowywało i ogłaszało roczny Program realizowany przez jednostki samorządowe, zaś od 2020 roku także Program NGO realizowany przez organizacje pozarządowe. Stanowiły one jeden z elementów finansowanych z Funduszu planów działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na lata 2019, 2020 i 2021. Wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami miały zapewnić jednostki samorządowe oraz organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego. Programy zakładały wsparcie w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w trzech formach: pobyt dzienny, pobyt całodobowy oraz specjalistyczne poradnictwo dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem

Programy opracowano i opublikowano zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o niepełnosprawności oraz nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a od edycji 2020 również – osobami z orzeczeniami równoważnymi⁵. Ogłoszenia o Programie na 2019 rok i kolejnych edycjach oraz o Programie NGO zostały opublikowane w BIP MRiPS oraz stronie Biura zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym.

Terminy ogłoszenia Programu utrudniały lub uniemożliwiały zainteresowanym odpowiednio przygotowanie się do realizacji w danym roku budżetowym oraz mogły mieć wpływ na niskie zainteresowanie powiatów i gmin ich realizacją

Procedowanie uruchamiania Programu było inicjowane w sposób niezapewniający ciągłości realizacji opieki wytchnieniowej (beneficjenci mogli otrzymać pomoc praktycznie w drugiej połowie, bądź ostatnim kwartale roku) oraz ograniczający możliwości wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków. Program na lata 2019–2021 ogłoszono dopiero: 3 kwietnia 2019 r., 16 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r., tj. bez wyprzedzenia umożliwiającego zainteresowanym odpowiednio przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym (dokonanie naboru beneficjentów do Programu, zorganizowanie opieki wytchnieniowej, a w tym m.in. zapewnienie wykwalifikowanej kadry czy też przeprowadzenie, często czasochłonnej, postępowań o udzielenie zamówień publicznych). Mogło to mieć też wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją (w latach 2019–2020 powiaty i gminy zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu Solidarnościowego). Również program wsparcia wytchnieniowego na lata 2020–2021 świadczonego przez organizacje pozarządowe został ogłoszony późno, dopiero 8 września 2020 r., czego skutkiem była rezygnacja z realizacji Programu NGO w 2020 roku. Opóźnienia wynikały z przystąpienia do opracowania Programu NGO dopiero po zakończeniu przygotowywania Programu skierowanego do jednostek samorządowych, a ich skutkiem było ograniczenie możliwości realizacji Programu NGO do roku 2021, pomimo, że jego realizacja była przewidziana na lata 2020 i 2021.

Późne ogłoszenie i rozstrzygnięcie konkursów ofert skróciło czas ich realizacji oraz wpłynęło na rezygnację z powierzenia realizacji świadczeń organizacjom pozarządowym w 2020 roku

Następstwem przyjętych terminów ogłaszania Programu było późne rozstrzygnięcie naborów – listy rekomendowanych wniosków zatwierdzono odpowiednio: 31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r. oraz późne podpisywanie umów z wojewodami (podpisano je po upływie do 32 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków w 2019 roku, 44 dni w 2020 roku i 75 dni w 2021 roku). Rozstrzygnięcie naborów w takich terminach znacząco skracало czas realizacji Programu w danym roku i mogło mieć wpływ na zmniejszenie zakresu realizacji opieki wytchnieniowej. Gminy i powiaty w latach 2019–2020 zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu, a wykorzystane w latach 2019–2021 kolejno: 30,5%, 58,5% i 77,9% przekazanych środków. Z powierzenia w 2020 roku realizacji świadczeń wytchnieniowych organizacjom pozarządowym w ogóle zrezygnowano.

W kolejnych edycjach Programu wprowadzono zmiany ułatwiające ich realizację i zwiększające dostępność opieki

Program w kolejnych latach sukcesywnie ewaluował. Zmiany w odniesieniu do Programu – edycja 2019 dotyczyły w szczególności:

- zwiększenia wysokości wsparcia finansowego udzielanego z Funduszu gminom i powiatom na realizację opieki wytchnieniowej z 80% całkowitych kosztów realizacji w latach 2019–2020 do 100% w 2021 roku;

⁵ Zgodnie z art. 5 i 62 ustawy o rehabilitacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zwiększenia w 2021 roku maksymalnego kosztu za jedną godzinę i dobę wsparcia wytchnieniowego;
- rozszerzenia terminów realizacji zadań w kolejnych latach;
- wprowadzenia kryteriów naboru wniosków przez wojewodów w Programie – edycja 2021;
- wprowadzenia, w Programie na 2020 i 2021 rok, poza sprawozdaniem z realizacji programu, obowiązku składania przez gminy i powiaty zestawienia z realizacji programu do wojewodów.

Usunięcie z Programu na 2020 i 2021 rok wymogu wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej przyznania przez gminę usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego było spełnieniem postulatów urzędów wojewódzkich i jednostek samorządowych wnoszących o uproszczenie procedury przyznawania usług opieki wytchnieniowej. Skutkiem wykreślenia tego obowiązku było jednak naruszanie przez większość skontrolowanych gmin (w 2020 roku przez 15 z 17, a w 2021 roku przez 17 z 18) przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Praktyka ta również pozbawiła beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany.

Zwiększenie wysokości dofinansowania w bezpośredni sposób przełożyło się na wzrost zainteresowania podmiotów realizacją Programu. Od 2021 roku dofinansowaniem objęto wszystkie koszty ponoszone przez gminy i powiaty na opiekę wytchnieniową⁶ oraz w porównaniu do 2019 roku⁷ zwiększono maksymalny koszt jednej godziny wsparcia: z 30 zł do 40 zł w przypadku usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością i z 40 zł do 100 zł w przypadku specjalistycznego poradnictwa oraz zwiększono maksymalny koszt jednej doby wsparcia w formie pobytu całodobowego ze 180 zł do 600 zł. W efekcie dokonanych zwiększeń dofinansowywania, wartość zgłoszonych przez wojewodów wniosków o 80% przekroczyła wysokość środków zaplanowanych na realizację Programu.

Zwiększeniu dostępności usług opieki wytchnieniowej sprzyjało rozszerzenie terminów realizacji świadczeń i możliwość rozliczenia usług zrealizowanych w danym roku jeszcze przed podpisaniem umowy. Program na 2019 rok dopuszczał realizację usług od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2019 r. W 2020 roku możliwe było rozliczanie świadczeń udzielonych od 6 marca do 31 grudnia 2020 r., a w 2021 roku od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

W celu ujednoczenia stosowanych przez wojewodów zasad oceny w naborach wniosków w edycji Programu na 2021 rok określono formalne i merytoryczne kryteria naboru wniosków, wraz z przyporządkowaną im punktacją. Kryteria oceny ofert zostały określone również w Programie NGO na lata 2020–2021.

Wykreślenie z treści Programu od 2020 roku postanowień o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych skutkowało naruszeniem przez gminy przepisów ustawy o pomocy społecznej

Wzrost zainteresowania Programem po zwiększeniu, od 2021 roku, dofinansowania

Rozszerzenie terminów realizacji zadań wpłynęło na zwiększenie dostępności świadczeń

⁶ W 2019 i 2020 roku dofinansowywano 80% kosztów.

⁷ W Programie na 2020 rok nie zostały określone maksymalne stawki jednej godziny/dnia opieki wytchnieniowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W edycji Programu na 2020 rok przyjęto nowe regulacje dotyczące sprawozdawczości. Ze względu na wynikający z ustawy o Funduszu Solidarnościowym zbieg terminów składania sprawozdań przez wojewodów i jednostki samorządowe (30 dni od zakończenia realizacji zadania⁸) wprowadzono obowiązek składania do wojewodów przez gminy i powiaty zestawień z realizacji Programu w terminie do 15 stycznia następnego roku. Zestawienie zawierało dane tożsame z danymi ujmowanymi w sprawozdaniu z realizacji Programu składanym do 30 stycznia roku następnego (oba dokumenty różniła nazwa i termin przedłożenia). Wprowadzona zmiana miała umożliwić wojewodom weryfikację sprawozdań przekazywanych przez samorządy.

Przedłużenie terminów składania wniosków oraz zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków i rozstrzygnięcia konkursów wynikające z sytuacji epidemicznej kraju

Ze względu na trwającą pandemię wirusa COVID-19 w 2020 i 2021 roku w celu umożliwienia podmiotom ubiegającym się o przyznanie środków finansowych skompletowania niezbędnej dokumentacji w bezpieczny sposób przedłużono terminy składania wniosków i rozstrzygnięcia naborów do Programu oraz konkursu w Programie NGO. W 2020 roku przyjęto też, że w przypadku gdy gmina, bądź powiat uchybi określone w Programie terminowi z powodu wystąpienia COVID-19, właściwy wojewoda może uznać wniosek za złożony z zachowaniem terminu, jeżeli opóźnienie w jego złożeniu nie przekroczyło siedmiu dni. Termin zatwierdzenia przez MRiPS list rekomendowanych wniosków do Programu w 2020 roku został przedłużony z 30 kwietnia na 27 maja, a w 2021 roku z 5 na 27 lutego. Jednocześnie zostały też przedłużone terminy składania wniosków przez gminy i powiaty do wojewodów oraz przez wojewodów do MRiPS⁹. W ramach Programu NGO termin składania ofert i rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert został przedłużony z odpowiednio: 30 września i 20 października 2020 r. na 16 października i 13 listopada 2020 r.

Przygotowanie wojewodów do realizacji Programu

Nabory wniosków jednostek samorządowych do Programu zostały zorganizowane bez istotnych nieprawidłowości

Nabory wniosków jednostek samorządowych do udziału w Programie zostały przeprowadzone przez siedem z dziewięciu skontrolowanych przez NIK urzędów wojewódzkich zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym i w Programie. Informacje o naborze wniosków były niezwłocznie publikowane przez wojewodów na stronach BIP urzędów wojewódzkich i spełniały wszystkie wymagania określone w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. W dwóch województwach – mazowieckim i świętokrzyskim – informacja o naborze wniosków w ramach edycji Programu na 2019 rok nie została zamieszczona na stronie podmiotowej BIP urzędów wojewódzkich, czym naruszono dyspozycję art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Nieopublikowanie takiej informacji nie ograniczyło jednak w znaczącym stopniu dostępu do informacji o Programie, gdyż dane o planowanym naborze

⁸ Art. 13 ust. 14 i 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁹ W 2020 roku gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 3 kwietnia 2020 r., wojewodowie do Ministra w terminie do 17 kwietnia 2020 r., po zmianach termin ten wyznaczono odpowiednio na 22 kwietnia 2020 r. i 6 maja 2020 r., następnie na 29 kwietnia 2020 r. i 13 maja 2020 r. W 2021 roku gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 31 grudnia 2020 r., a wojewodowie do Ministra w terminie do 20 stycznia 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zostały zamieszczone na stronach internetowych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie i Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach.

Podjęte przez wojewodów działania informacyjne dotyczące Programu, oprócz upublicznienia i przesłania do wszystkich gmin i powiatów z województwa informacji o naborach do Programu i ich uwarunkowaniach, polegały przede wszystkim na utrzymaniu bezpośredniego kontaktu telefonicznego i mailowego z jednostkami samorządowymi, które rozważały udział w Programie oraz działającym w imieniu MRiPS Biurem Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹⁰. Wojewodowie wyjaśniali oraz pośredniczyli w przekazywaniu do MRiPS zgłaszanych przez samorządy problemów oraz rozdysponowywali pomiędzy jednostkami uzyskane wyjaśnienia wątpliwości dotyczące zagadnień prawnych, organizacyjnych i finansowych związanych z realizacją Programu. Mniej rozpowszechnione były akcje o charakterze promocyjno-informacyjnym, które były podejmowane tylko przez cztery¹¹ z dziewięciu kontrolowanych jednostek. Akcje te polegały na upublicznieniu informacji o Programie poprzez media (audycje telewizyjne i radiowe) oraz organizacji spotkań i konferencji, na których przedstawiano i omawiano założenia Programu.

Wojewodowie podejmowali działania informacyjne dotyczące Programu

Przykład

Podjęte w **Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach** działania promocyjno-informacyjne polegały m.in. na: przedstawieniu założeń Programu kierownikom ośrodków pomocy społecznej w województwie w ramach spotkania Świętokrzyskiego Forum Pomocy Społecznej (18 kwietnia 2019 r.), przekazaniu przez Wojewodę informacji o Programie do mediów lokalnych (Radio Kielce, TVP Regionalna)¹² oraz zorganizowaniu w lutym 2020 roku konferencji, w której wzięli udział m.in. Wiceminister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, świętokrzyscy parlamentarzyści, samorządowcy i przedstawiciele oświaty. Tematem spotkania była sytuacja osób niepełnosprawnych oraz programy finansowane z Funduszu Solidarnościowego. Ponadto we wrześniu 2021 roku Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia przedstawiła uczestnikom Świętokrzyskiego Forum Pomocy Społecznej ogólną charakterystykę programów finansowanych z Funduszu Solidarnościowego, w tym zasady sporządzania wniosków o wsparcie.

W latach 2019–2021 sukcesywnie wzrastała liczba jednostek samorządowych uczestniczących w Programie. O dofinansowanie w trzech edycjach Programu ubiegały się łącznie 1382 gminy i powiaty ze wszystkich województw w kraju. Łączna wysokość wnioskowanych środków wynosiła 160 441,1 tys. zł, w tym:

- w 2019 roku o dofinansowanie ubiegały się 324 gminy i powiaty, kwota wnioskowana wynosiła 23 572,1 tys. zł, a rekomendowana 23 653,8 tys. zł; zarekomendowano wyższą niż wnioskowaną kwotę środków finansowych dla województwa wielkopolskiego (o 81,6 tys. zł), co wynikało ze złożonych korekt;

Wzrost zainteresowania samorządów realizacją Programu i ograniczenia finansowania wprowadzone w 2021 roku

¹⁰ Dalej również "Biuro".

¹¹ Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy i Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku.

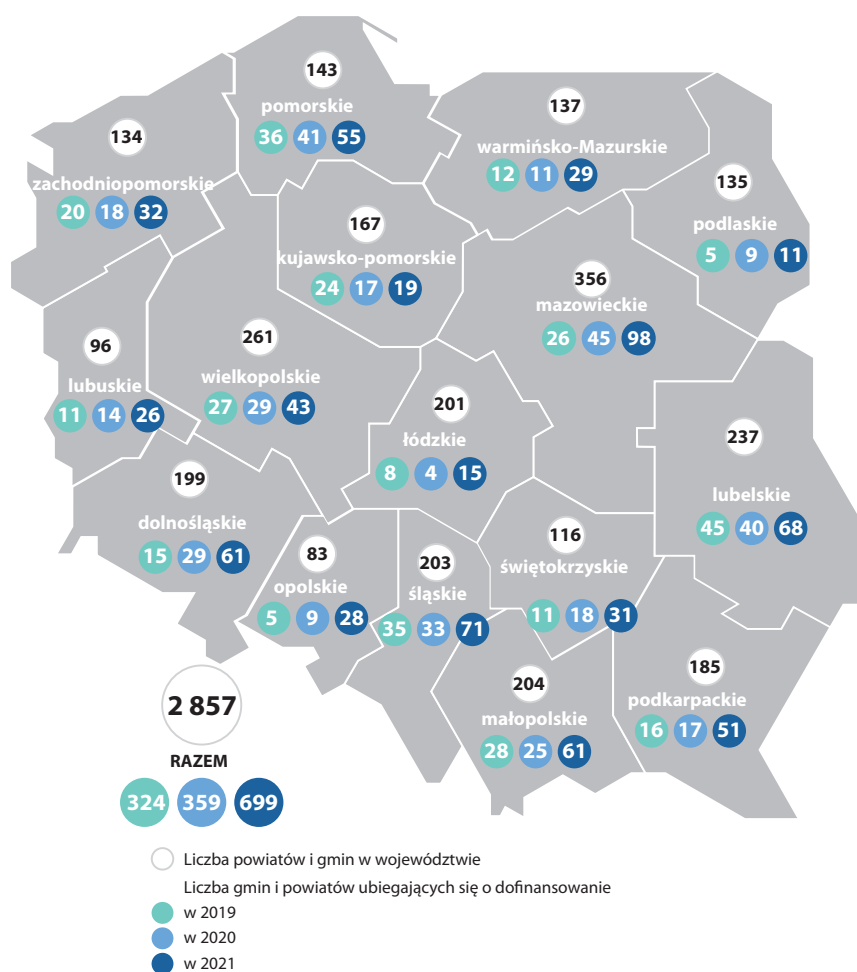
¹² Audycje emitowane 5 lutego 2020 r., 18 marca 2020 r., 9 lipca 2020 r., 14 lipca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 2020 roku – 359 gmin i powiatów, a kwoty wnioskowana i rekomendowana do dofinansowania wyniosły po 28 548,5 tys. zł;
- w 2021 roku – 699 gmin i powiatów, kwota wnioskowana wyniosła 108 320,4 tys. zł, a rekomendowana 60 269,5 tys. zł, przy czym na realizację opieki wytchnieniowej zaplanowano pierwotnie 50 000 tys. zł, następnie zwiększono środki przeznaczone na Program do 60 300 tys. zł oraz wyznaczono maksymalną wysokość środków dla wojewody w kwocie 15 300 tys. zł (w pkt 11 część VIII Programu, MRiPS zastrzegł sobie prawo przyznania niższej kwoty środków Funduszu od wskazanej we wniosku wojewody). W związku z rekomendowaniem niższych niż wnioskowane kwot dofinansowania na realizację usług opieki wytchnieniowej, pismem z 25 lutego 2021 r. wezwano wojewodów do aktualizacji złożonych wniosków. Wojewodowie przedłożyli wymagane aktualizacje do 10 marca 2021 r. Kierując się poziomem wykorzystania środków w latach poprzednich dla czterech województw przyznano środki finansowe w wysokości 75% kwoty wnioskowanej¹³, a pozostałym 12 w wysokości 50%.

Infografika nr 3

Liczba gmin i powiatów ubiegających się o dofinansowanie opieki wytchnieniowej w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹³ Były to województwa: świętokrzyskie, podkarpackie, małopolskie i lubuskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ocenami składanych przez samorządy wniosków zajmowały w urzędach wojewódzkich zespoły oceniające składające się z pracowników wydziałów polityki społecznej. W latach 2019 i 2020 ocena formalna i merytoryczna wniosków dokonywana była na podstawie ustalonych przez wojewodów zasad oceny, przyjętych zgodnie z kryteriami wskazanymi w art. 13 ust. 6 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Wnioski dotyczące Programu na 2021 rok były oceniane zgodnie z kryteriami uszczegółowionymi przez MRiPS w Programie. Podczas przeprowadzonych w urzędach wojewódzkich kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z dokonywanymi ocenami wniosków. Wnioski wpływały z jednostek samorządu terytorialnego terminowo i na aktualnych formularzach¹⁴.

Prawidłowe zorganizowanie przez wojewodów ocen wniosków o udział w Programie

Wnioski do MRiPS o przyznanie środków finansowych z Programu wraz z listami rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu, w przypadku dziewięciu kontrolowanych jednostek zostały złożone przez wojewodów terminowo¹⁵. Poza jednym przypadkiem wnioski o środki finansowe były sporządzane przez wojewodów rzetelnie. W przypadku wniosku Wojewody Dolnośląskiego o środki finansowe w ramach edycji Programu na 2021 rok błędnie, licząc je dwukrotnie, ujęto środki jednej z gmin w województwie¹⁶ przewidziane na realizację usług w formie pobytu dziennego. Zawyżono tym samym wysokość wniosku o środki finansowe na realizację Programu w 2021 roku w województwie dolnośląskim o 59 tys. zł.

Wojewodowie terminowo sporządzali listy rekomendowanych wniosków

Zawieranie przez MRiPS i Wojewodów umów w sprawie realizacji Programu i Programu NGO

Złożone przez wojewodów wnioski o środki finansowe wraz z listami rekomendowanych do dofinansowania wniosków gmin i powiatów w MRiPS terminowo zweryfikowano, żądając w trakcie ich rozpatrywania dodatkowych wyjaśnień i korekt. Uzupełnienia i wyjaśnienia dotyczyły m.in. oczywistych omyłek rachunkowych, wykazania niewłaściwego kosztu jednostkowego za godzinę lub dobę usługi opieki wytchnieniowej i tym samym zawyżenia całkowitego kosztu usług, wnioskowania o większą liczbę godzin przypadającą na jedną osobę, niż możliwa do uzyskania. Nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków.

Prawidłowa realizacja przez MRiPS naborów do Programu

Listy rekomendowanych wniosków zakwalifikowanych do Programu na lata 2019–2021 zatwierdzono terminowo (31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r.) oraz niezwłocznie opublikowano w BIP MRiPS – 4 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. i 24 lutego 2021 r. i na stronie internetowej Biura – 3 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. i 24 lutego 2021 r.

Obowiązek odebrania od gmin i powiatów – których wnioski zostały zarekomendowane – oświadczeń o przyjęciu środków przyznanych w ramach Programu, został wykonany przez dziewięć kontrolowanych urzędów wojewódzkich. Zgodnie z wymaganiami określonymi w Programie, oświadczenia takie jednostki samorządowe powinny złożyć niezwłocznie

Wywiązanie się samorządów z obowiązku złożenia oświadczeń o przyjęciu środków finansowych

¹⁴ Będących załącznikami do Programu.

¹⁵ W kolejnych latach termin złożenia wniosków o środki finansowe ustalono na: 17 maja 2019 r., 13 maja 2020 r. i 29 stycznia 2021 r.

¹⁶ Gmina Miejska Lubań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

po ogłoszeniu wyników naborów. W jednym jednak przypadku oświadczenie takie zostało przyjęte przez wojewodę już po podpisaniu umowy o realizacji Programu: Wojewoda Dolnośląski odebrał oświadczenie o przyjęciu środków Gminy Lubawka w dniu 2 lipca 2021 r., podczas gdy umowę podpisano 11 czerwca 2021 r.

**Opóźnienia
w zawieraniu umów
z jednostkami samorządu
terytorialnego skutkujące
ograniczeniem czasu
na realizację zadania**

Umowy podpisywane z jednostkami samorządowymi, których wnioski zostały rekomendowane, zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Zgodnie z postanowieniami Programu miały być one zawierane w 2019 roku w terminie do 28 dni od zatwierdzenia przez MRiPS listy rekomendowanych wniosków¹⁷, a w 2020 i 2021 roku w terminie 30 dni od podpisania przez wojewodę umowy z MRiPS¹⁸. Tylko w czterech z dziewięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich umowy zostały zawarte w wymaganych terminach. W pięciu urzędach wystąpiły opóźnienia w podpisywaniu umów, w tym w dwóch (Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie i Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu) nie przekraczały pięciu dni (i dotyczyły dwóch z trzech lat realizacji Programu), a w trzech urzędach (Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu i Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy) umowy były podpisywane z opóźnieniami od pięciu do 70 dni. Opóźnienia w podpisywaniu umów wpływały na późniejsze rozpoczęcie realizacji usług opieki wytchnieniowej, a tym samym ograniczały czas na realizację zadania w danym roku.

Przykłady

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu wszystkie umowy z jednostkami samorządowymi realizującymi Program zostały zawarte z naruszeniem wymaganych terminów:

- w 2019 roku 17 umów zawarto z opóźnieniem od 14 dni (Marcinowice i Głogów) do 63 dni (Jelenia Góra),
- w 2020 roku 29 umów zawarto z opóźnieniem od jednego dnia (Wojcieszów) do 65 dni (powiat polkowicki),
- w 2021 roku 58 umów zawarto z opóźnieniem od pięciu dni (Góra, Marcinowice, Międzybórz, Pieszyce, Prusice, Świebodzice, Żarów, Głogów, powiat lwówecki) do 41 dni (Wrocław).

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu wynika, że przyjęto, że datą zawarcia umowy było jej podpisanie przez wojewodę i wysłanie do jednostki samorządowej.

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi umowy na realizację Programu w 2019 roku zawarto ze wszystkim sześcioma jednostkami biorącymi udział w Programie z opóźnieniem od 22 do 43 dni¹⁹, w 2020 roku z czterema

¹⁷ Termin ten upływał 2 lipca 2019 r.

¹⁸ W zależności od województwa termin ten upływał w pierwszej dekadzie lipca 2020 roku i ostatniej dekadzie maja 2021 roku.

¹⁹ Umowy pomiędzy Wojewodą a jst w edycji 2019 zostały podpisane: z miastem Piotrków Trybunalski – 31 lipca 2019 r., z miastem Rawa Mazowiecka – 24 lipca 2019 r., z gminą Inowódz – 25 lipca 2019 r., z gminą Maków – 29 lipca 2019 r., z miastem Łódź – 14 sierpnia 2019 r. oraz z powiatem brzezińskim – 30 lipca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(wszystkie uczestniczące w Programie) od 15 do 25 dni²⁰, a w 2021 roku z opóźnieniem dwóch i ośmiu dni zawarte zostały dwie²¹ spośród 15 umów z samorządami biorącymi udział w Programie. Przyczynami opóźnień w podpisywaniu umów były, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, wewnętrzne procedury przygotowywania i podpisywania umów oraz sytuacja epidemiczna w kraju.

Realizacja przez MRiPS otwartego konkursu ofert i zawieranie umów w ramach Programu i Programu NGO

Otwarty konkurs ofert w ramach Programu NGO został rozstrzygnięty 19 listopada 2020 r. przez powołaną przez MRiPS Komisję Konkursową. Nie dotrzymano tym samym terminu ustalonego w ogłoszeniu o konkursie. Opóźnienie było skutkiem zbyt późnego wszczęcia procedowania oceny ofert i wpłynęło na zmniejszenie czasu na realizację Programu NGO w 2020 roku. Do konkursu przystąpiło 115 organizacji, które złożyły 158 ofert. Oceny ofert dokonano zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu o konkursie w ramach Programu NGO. Ocena obejmowała sprawdzanie warunków formalnych²², merytorycznych²³ i dodatkowych²⁴. Komisja z powodu braków formalnych odrzuciła 71 ofert i rozpatrzyła pod względem merytorycznym 87 ofert. Powyżej 14 punktów uzyskało 68 ofert, w tym z ofert na rok 2020 – 16 i na rok 2021 – 52 oferty.

Komisja zrezygnowała z rekomendowania do dofinansowania ofert złożonych na 2020 rok. Zostało to uzasadnione zbyt krótkim czasem pozostającym na realizację zadania w 2020 roku. Realizacja Programu NGO w 2020 roku byłaby możliwa, gdyby Program NGO ogłoszono wcześniej oraz nie wystąpiły opóźnienia w rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert.

W 2021 roku do dofinansowania zarekomendowano oferty 52 organizacji, które oceniono na co najmniej 14 punktów. Rekomendowana kwota dofinansowania wynosiła łącznie 36 822 tys. zł (przy 40 502,6 tys. zł wnioskowanych). Rekomendowane dofinansowanie

Rozstrzygnięcie
otwartego konkursu
ofert w Programie NGO

Rezygnacja
z dofinansowywania ofert
na 2020 rok

Rozstrzygnięcie
otwartego konkursu
ofert w Programie NGO
na 2021 rok

²⁰ Umowy pomiędzy Wojewodą a jst w edycji 2020 zostały podpisane: z gminą Zelów – 26 sierpnia 2020 r., z powiatem poddębickim – 21 sierpnia 2020 r., z gminą Wieluń – 25 sierpnia 2020 r. oraz z miastem Łódź – 31 sierpnia 2020 r.

²¹ Po terminie zawarcia umów przez Wojewodę z jst w edycji 2021 Wojewoda podpisał umowy z gminą Maków 8 czerwca 2021 r. oraz gminą Wieruszów – 14 czerwca 2021 r.

²² Obejmujące m.in. prawidłowe wypełnienie oferty i zamieszczenie wszystkich wymaganych załączników (od spełnienia warunków formalnych uzależnione było dokonanie oceny pod względem merytorycznym).

²³ Ocena merytoryczna obejmowała: adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, zasadność wysokości wnioskowanych środków i zdolność organizacyjna i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań (za spełnienie każdego z wymienionych elementów przyznawano 1 punkt – łącznie 4 punkty).

²⁴ W ocenie spełniania kryteriów dodatkowych uwzględniano: 1] posiadanie wiedzy i doświadczenia w realizacji zadań publicznych w poprzednich latach, w tym w szczególności w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami; 2] dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zadania; 3] kalkulację kosztów realizacji usług opieki wytchnieniowej pod względem spójności z opisem działań, a także adekwatności i celowości w odniesieniu do przedstawionego zakresu rzeczowego zadania i harmonogramu oraz 4] planowaną liczbę uczestników Programu, w tym w szczególności planowaną liczbę osób z niepełnosprawnością wymagających wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją (za spełnienie każdego z wymienionych elementów przyznawano do 3 punktów – łącznie 12 punktów).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

było niższe ze względu na przyjęte w MRiPS założenie, że maksymalne dofinansowanie przyznane jednej organizacji nie przekroczy 2260 tys. zł. Trzem organizacjom²⁵, które wnioskowały o najwyższe kwoty (łącznie 10 460,7 tys. zł) przyznano łącznie 6780 tys. zł (tj. po 2260 tys. zł).

Zawieranie umów z wojewodami na realizację Programu oraz organizacjami pozarządowymi na realizację Programu NGO

W każdej z trzech edycji Programu (2019, 2020 i 2021) zawarto, zgodnie z art. 13 ust. 12 ustawy o Funduszu Solidarnościowym (w myśl którego minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przekazuje środki z Funduszu na wyodrębniony rachunek urzędu wojewody, na podstawie umowy z nim zawartej), umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków na realizację zadania opieki wytchnieniowej z 16 wojewodami. Umowy określały, zgodnie z art. 13 ust. 13 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, wysokość przyznanych środków, tryb ich przekazywania, sposób rozliczenia otrzymanych środków i zwrotu ich niewykorzystanej części. Treść umów była zgodna z wzorami stanowiącymi załączniki do Programu (edycja 2019, 2020 i 2021), a ich łączna wartość wynosiła 23 572,1 tys. zł w 2019 roku, 28 548,5 tys. zł w 2020 roku i 60 100,5 tys. zł w 2021 roku. Również umowy zawierane z organizacjami pozarządowymi były zgodne z wymaganiami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym i wzorem stanowiącym załącznik do Programu NGO.

Przedłużające się procedowanie zawierania umów z wojewodami na realizację Programu i Programu NGO

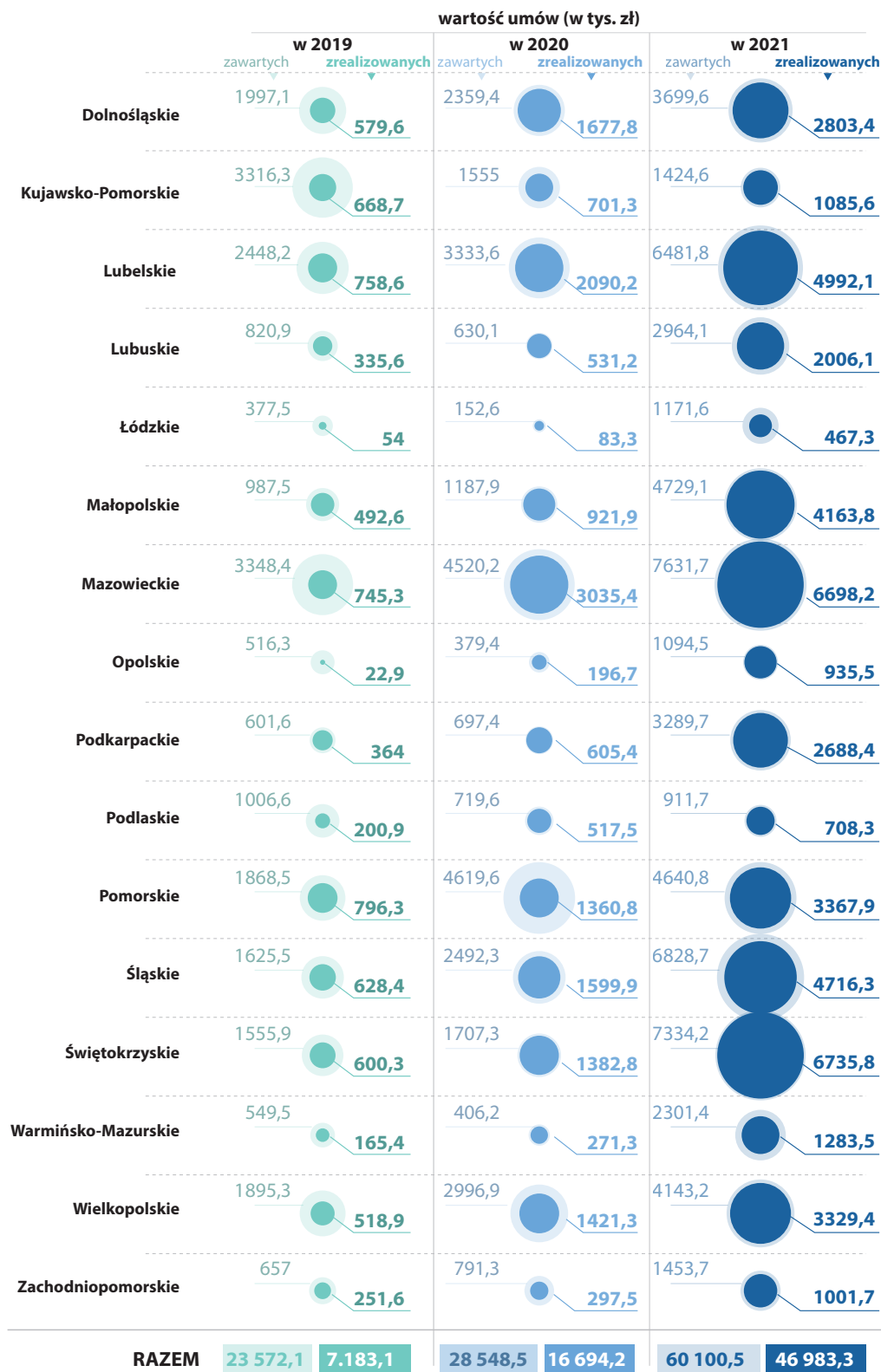
Czas na realizację Programu w danym roku ograniczało również przedłużające się procedowanie zawierania umów. W 2019 roku umowy zawierano w okresie od 28 do 32 dni od zatwierdzenia listy rekomendowanych wniosków jednostek samorządowych (umowy podpisywano od 28 czerwca do 2 lipca 2019 r.), w 2020 roku od 12 do 44 dni (umowy podpisywano od 8 czerwca do 10 lipca 2020 r.), a w 2021 roku od 56 do 75 dni (umowy podpisywano od 16 kwietnia do 5 maja 2021 r.). Jedną z przyczyn wydłużenia procesu podpisywania umów w 2021 roku były uzgodnienia dokonywane pomiędzy wojewodami, a gminami i powiatami związane z zarekomendowaniem przez MRiPS niższych niż wnioskowane środków z Funduszu na realizację usług opieki wytchnieniowej oraz korekty i wyjaśnienia składane przez wojewodów.

²⁵ Fundacja „W trosce o życie”, Fundacja „Dom z sercem” i Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne Teatr Grodzki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Wartość umów zawartych przez MRiPS z wojewodami oraz zrealizowanych w latach 2019–2021



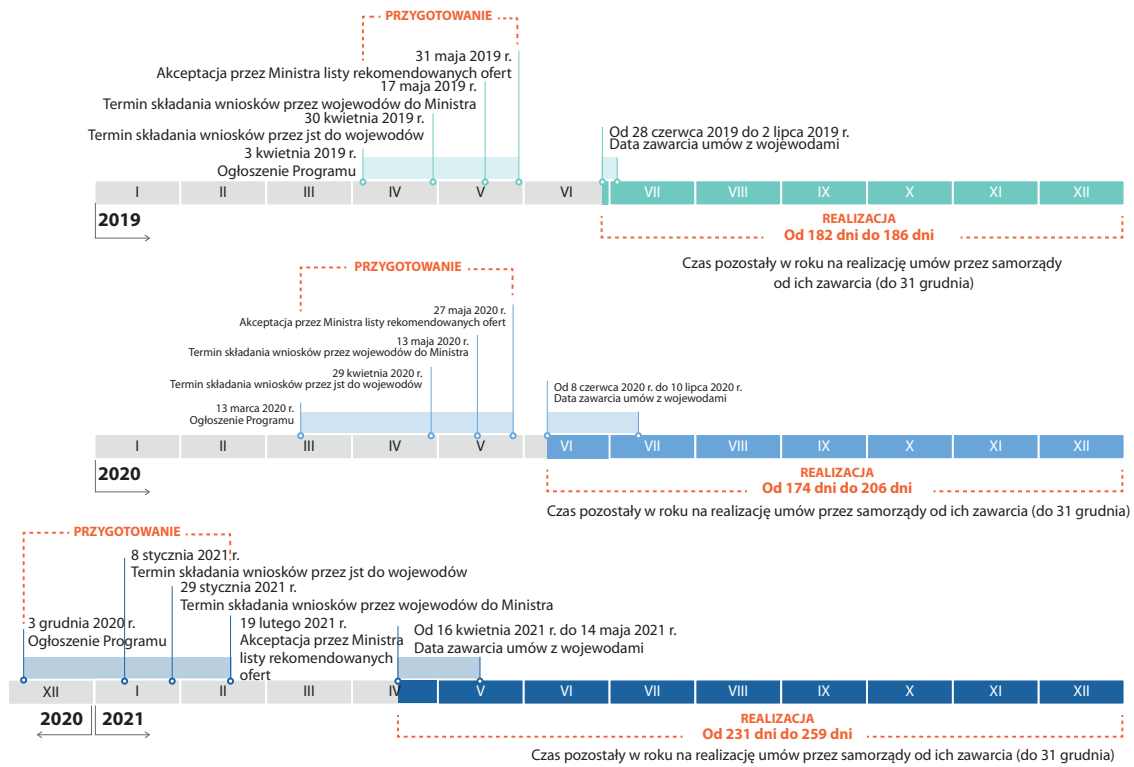
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Umowy z organizacjami pozarządowymi w ramach Programu NGO zawierano od lutego do maja 2021 roku, tj. dopiero po upływie co najmniej dwóch miesięcy od zatwierdzenia 11 grudnia 2020 r. listy rekomendowanych ofert.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

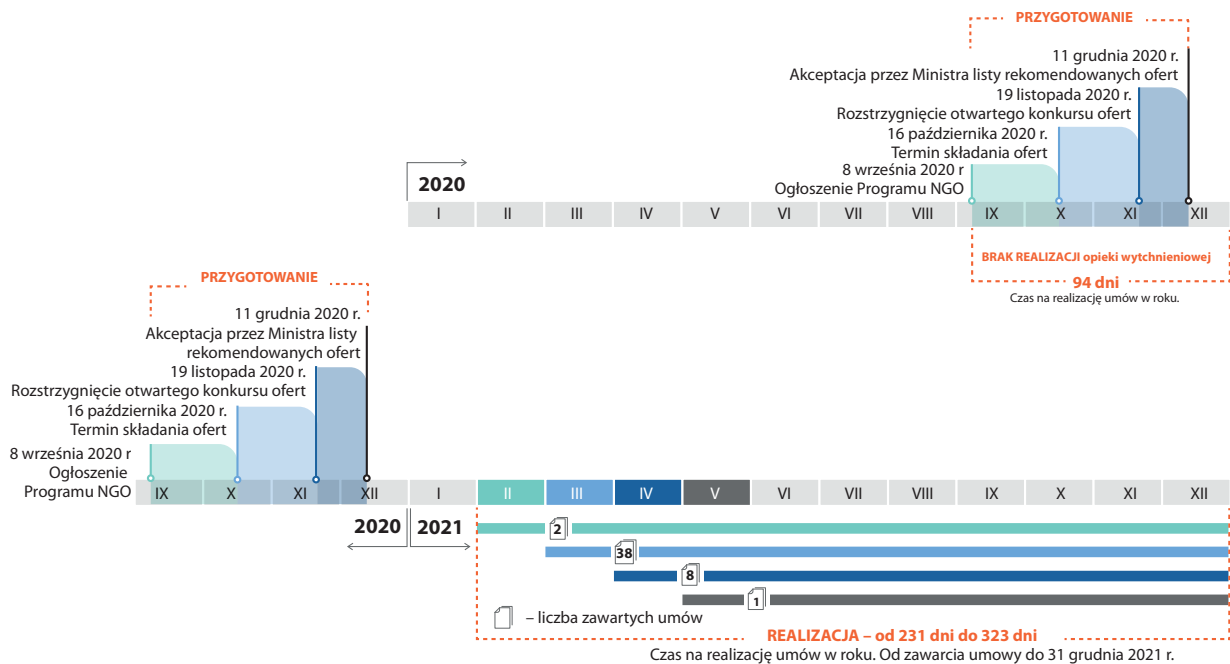
Ós czasu z porównawczym oznaczeniem czasu przeznaczanego na procedury i na faktyczną realizację zadań Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 6

Ós czasu z porównawczym oznaczeniem czasu przeznaczanego na procedury i na faktyczną realizację zadań Programu NGO



Źródło: opracowania własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przygotowanie powiatów i gmin do realizacji opieki wytchnieniowej

Z 26 kontrolowanych jednostek uczestniczących w Programie (osiem powiatów i 18 gmin): 17 realizowało Program od 2019 roku, siedem od 2020 roku, a dwie od 2021 roku.

Rodzaj zaplanowanej do realizacji opieki wytchnieniowej

- W 2019 roku dziewięć jst realizowało opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego, trzy w formie specjalistycznego poradnictwa, a pozostałe pięć realizowało dwie lub trzy formy opieki wytchnieniowej.
- W 2020 roku: 11 jst realizowało opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego, siedem w formie specjalistycznego poradnictwa, a pozostałe sześć realizowało dwie lub trzy formy opieki wytchnieniowej.
- W 2021 roku: 12 jst realizowało opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego, osiem w formie specjalistycznego poradnictwa, a pozostałe sześć realizowało opiekę wytchnieniową w dwóch lub trzech formach.

Wszystkie osiem skontrolowanych powiatów udzielało wsparcia w formie specjalistycznego poradnictwa, jeden także – powiat kaliski – świadczył, w 2019 roku, usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego i całodobowego. Jednostka ta jako jedyna, pomimo takiej możliwości wynikającej z zasad przyjętych we wszystkich trzech edycjach Programu, podjęła współpracę z pięcioma gminami w zakresie realizacji opieki wytchnieniowej. Jednak liczba osób objętych wsparciem w formie opieki dziennej i całodobowej była niewielka i wynosiła odpowiednio 3 i 6 osób.

Przykład

Powiat kaliski realizował usługę opieki wytchnieniowej (moduł I i II) w porozumieniu zawartym 27 września 2019 r. z pięcioma gminami, które przystąpiły do Programu (gmina Opatówek, gmina Mycielin, gmina Żelazków, gmina Ceków Kolonia, gmina Brzeziny). Przedmiotem porozumienia było określenie trybu realizacji zadań w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach Programu dla mieszkańców gminy.

W celu uzyskania środków z Funduszu na realizację opieki wytchnieniowej, jednostki samorządu terytorialnego składały do właściwego wojewody wnioski o dofinansowanie ze wskazaniem liczby osób zaplanowanych do objęcia wsparciem, wymiaru wsparcia oraz kwoty środków wnioskowanych z Funduszu. Rozpoznanie potrzeb w zakresie planowanego wsparcia, w ramach przygotowań do realizacji Programu, nie przeprowadzono w jednej (z 26) jednostce.

Jedna jednostka nie przeprowadziła rozpoznania potrzeb

Przykład

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie: Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w związku z krótkim terminem pomiędzy ogłoszeniem Programu, a złożeniem wniosku o środki finansowe nie było możliwości rozeznania potrzeb beneficjentów w zakresie opieki wytchnieniowej. W związku z powyższym wniosek ten dotyczył wszystkich przewidzianych Programem form wsparcia specjalistycznego w ramach specjalistycznego poradnictwa, przy czym uwzględniła możliwości realizacji pod kątem dostępności specjalistów. W 2020 roku (tj. w pierwszym roku realizacji opieki wytchnieniowej przez tą jednostkę) wsparciem objęto 15 z 70 osób ujętych we wniosku o dofinansowanie (tj. 21%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

36% skontrolowanych jednostek szacowania potrzeb dokonywało na podstawie własnych danych

W pozostałych 25 jednostkach analizowano potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej, jednak w dziewięciu nie były to działania kompleksowe i ograniczały się do analizy danych o liczbie osób korzystających z pomocy społecznej.

Przykłady

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim: w celu rozpoznania potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej przeanalizowano posiadane dane dotyczące liczby: dzieci, na które pobierane były świadczenia pielęgnacyjne, osób korzystających z zasiłku pielęgnacyjnego, osób z niepełnosprawnościami oraz rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi korzystających z pomocy socjalnej. Potrzeby dotyczące formy pomocy wytchnieniowej ustalono na podstawie rozeznania przeprowadzonego przez pracowników socjalnych wśród podopiecznych, nie korzystając w tym zakresie z zewnętrznych źródeł informacji.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Rusinowie: przeprowadzono rozeznanie wśród osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy.

Z innych źródeł informacji skorzystało 16 jednostek (64%). Obejmowały one: [1] wstępne deklaracje dotyczące uczestnictwa w Programie (w siedmiu jednostkach), [2] dane uzyskane od organizacji pozarządowych i instytucji publicznych świadczących podobne usługi, bądź dane zebrane w celu opracowania dokumentów strategicznych gminy lub powiatu dotyczących problemów społecznych osób z niepełnosprawnościami (w dziewięciu jednostkach), [3] dane dotyczące liczby osób korzystających z dofinansowania z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (w dwóch jednostkach), [4] dane uzyskane z ośrodków pomocy społecznej funkcjonujących na terenie powiatu (w dwóch jednostkach).

Przykłady

Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie analizowało dane udostępnione m.in. przez Główny Urząd Statystyczny, współpracowało z Powiatowym Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Opatowie (pozyskano informacje o liczbie osób z niepełnosprawnościami w powiecie i ich stopniu niepełnosprawności), a także zbierało dane dotyczące potencjalnych uczestników Programu z powiatu opatowskiego oraz poszczególnych gmin.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie: aplikowanie do Programu poprzedzone było wstępną diagnozą potrzeb i problemów osób niesamodzielnych oraz ich opiekunów. Rozpoczęcie przedmiotowej analizy nastąpiło jeszcze przed przystąpieniem do realizacji Programu, tj. w lutym 2019 roku. Miało to związek z przygotowaniem do wdrożenia Projektu „Model tworzenia lokalnych programów opieki wytchnieniowej” w gminie Żmigród we współpracy z Fundacją Imago. W ramach diagnozy, przy udziale opiekunów osób zależnych i przedstawicieli lokalnych instytucji, przeprowadzono wywiad wstępny oraz pięć wywiadów pogłębionych. W ich efekcie określono skalę i specyfikę potrzeb opiekunów osób zależnych zamieszkałych na terenie gminy Żmigród oraz możliwości tej gminy w tym zakresie. Badania obejmowały analizę dokumentów oraz badania terenowe zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Źródłami danych były: system statystyki publicznej (głównie Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego), gminne dokumenty strategiczne i planistyczne, a także inne dokumenty urzędowe: gminne i powiatowe (m.in. sprawozdania, raporty, zestawienia).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zwraca uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały dostępu do danych o liczbie osób z niepełnosprawnościami zamieszkałych na ich terenie, a czas na przygotowanie wniosku o dofinansowanie, zwłaszcza w pierwszym roku realizacji Programu nie umożliwiał precyzyjnego ustalenia potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej. Należy podkreślić, że w Polsce brak jest jednego rejestru/źródła danych dotyczących liczby osób z niepełnosprawnościami, a istniejące są rozproszone w systemach różnych instytucji. Dane dotyczące liczby osób z niepełnosprawnościami były ewidencjonowane w systemie SI EKSMOoN. Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wyjaśniła, że: *W SI EKSMOoN nie są gromadzone dane w zakresie orzeczeń wydawanych przez organy inne niż powiatowe i wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności.*

Brak dostępu do pełnych danych o liczbie osób niepełnosprawnych

Podczas ustalania wysokości wnioskowanych środków na realizację opieki wytchnieniowej w ośmiu jednostkach nierzetelnie oszacowano potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej, bądź zaplanowane wsparcie nie odpowiadało rozpoznanym potrzebom. Skutkiem tego było zawyżenie zaplanowanej do objęcia opieką wytchnieniową liczby osób i tym samym wnioskowanych z Funduszu środków.

W ośmiu (z 26) jednostkach nierzetelnie szacowano potrzeby w zakresie opieki wytchnieniowej

Przykłady

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie: w 2019 roku z analizy potrzeb w zakresie liczby zainteresowanych przewidzianych do objęcia wsparciem wynikało, że 33 osoby mogą być potencjalnie zainteresowane Programem. We wnioskach o przyznanie wsparcia wskazano natomiast, że zainteresowanych opieką wytchnieniową w postaci pobytu dziennego i pobytu całonocnego jest po 50 osób. W kolejnym roku – 2020 – nie przeprowadzono analizy potrzeb. W wyniku takiego działania i braku rzetelnej analizy wykorzystanie środków Funduszu Solidarności wyniosło: w 2019 roku – 27,7% środków przyznanych w aneksie do umowy o dofinansowanie zadania; w 2020 roku – 32,7% środków przyznanych w umowie o dofinansowanie zadania.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu zawnioskował w 2021 roku, o środki finansowe w zawyżonej o blisko 70% wielkości w stosunku do rozpoznanych potrzeb. W wyniku przeprowadzonego rozpoznania ustalono potencjalną liczbę 13 osób chętnych do objęcia wsparciem w ramach Programu, a we wnioskach na środki finansowe w zakresie pobytu dziennego i całonocnego wykazano po 70 osób na łączną kwotę 642,6 tys. zł. W 2021 roku pomoc całonocowa nie była świadczona, świadczono jedynie usługę opieki wytchnieniowej w zakresie pomocy dziennej na rzecz 32 osób, wykorzystując na ten cel 32,4% otrzymanych środków.

Nierzetelne szacowanie potrzeb skutkowało w części jednostek niedostosowaniem zaplanowanego wymiaru wsparcia do zapotrzebowania i było jedną z przyczyn niskiego wykorzystania środków, zwłaszcza w 2019 roku. W kontrolowanych jednostkach – w 2019 roku – opieką wytchnieniową objęto łącznie 395 z 1533 ujętych we wnioskach o dofinansowanie osób (26%). W czterech jednostkach od 7% do 30%, w czterech od 36%

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do 74%, a w dziewięciu powyżej 75%. Najmniej osób, w porównaniu do planu, objęto opieką w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu – 7%, a najwięcej w Starostwie Powiatowym w Polkowicach – 145%.

W 2020 roku liczba osób objętych opieką wytchnieniową wyniosła 764 z 1065 ujętych we wnioskach o dofinansowanie (tj. 72%). W dwóch jednostkach było to od 21% do 30%, w sześciu od 35% do 68%, a w pozostałych 16 powyżej 78%. Najmniej osób (w porównaniu do planu) objęto opieką wytchnieniową w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie (21%), a najwięcej Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pleszewie (115%).

W 2021 roku opieką wytchnieniową objęto 835 osób z 1136 zaplanowanych (tj. 74%), w tym w dwóch jednostkach od 18% do 23%, w pięciu od 57% do 73%, a w pozostałych 19 powyżej 75%. Najmniej osób (w porównaniu do planu) objęto opieką wytchnieniową w Powiatowym Centrum Pomocy w Opatowie (18%), a najwięcej w Starostwie Powiatowym w Polkowicach (144%).

Realizację programu rozpoczynano nawet po upływie 166 dni od podpisania umowy z wojewodą

Późne ogłaszanie oraz rozstrzygnięcie naborów do Programu, a w 2021 roku również niepewność co do wysokości środków przyznanych z Funduszu, uniemożliwiła gminom i powiatom prawidłowe przygotowanie się do realizacji opieki wytchnieniowej. Udzielanie wsparcia rozpoczynano nawet po upływie 166 dni od podpisania umów z wojewodami:

- 2019 roku w czterech jednostkach realizację opieki wytchnieniowej rozpoczęto po upływie do 30 dni, a w 13 po upływie od 31 do 121 dni od podpisania umów z wojewodami;
- w 2020 roku w 12 jednostkach po upływie do 30 dni od podpisania umów z wojewodami, a w 11 po upływie od 32 do 124 dni;
- w 2021 roku w ośmiu jednostkach po upływie do 30 dni, a w 15 od 32 do 166 dni od podpisania umów z wojewodami.

Przykłady

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce w latach 2020–2021 realizację specjalistycznego poradnictwa rozpoczęto odpowiednio 20 października 2020 r. i 13 października 2021 r., tj. po upływie 124 i 166 dni od podpisania umowy z wojewodą. W obu przypadkach realizację wsparcia powierzono podmiotowi zewnętrznemu wybranemu w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a opieka była realizowana na podstawie zawartych umów kolejno do: 23 grudnia 2020 r. i 22 grudnia 2021 r. Tym samym wsparcie realizowano zaledwie 64 i 70 dni (tj. po dwa miesiące w roku).

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Kaliszu realizację opieki wytchnieniowej w zakresie pobytu dziennego i pobytu całodobowego (w 2019 roku) oraz specjalistycznego poradnictwa (w latach 2019–2021) rozpoczęto kolejno po upływie 84, 60 i 95 dni od podpisania umów z wojewodą. Tym samym na realizację wsparcia pozostało zaledwie 78, 101 i 130 dni (dwa, trzy i cztery miesiące).

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Chojnicach realizację opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w 2019 roku rozpoczęto po 98 dniach od podpisania umowy z Wojewodą Pomorskim (na realizację wsparcia pozostało 84 dni, tj. dwa i pół miesiąca).

W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku: w 2019 roku opieka dzienna miała być realizowana od 6 do 26 grudnia (20 dni), w 2020 roku – od 13 listopada do 23 grudnia (40 dni).

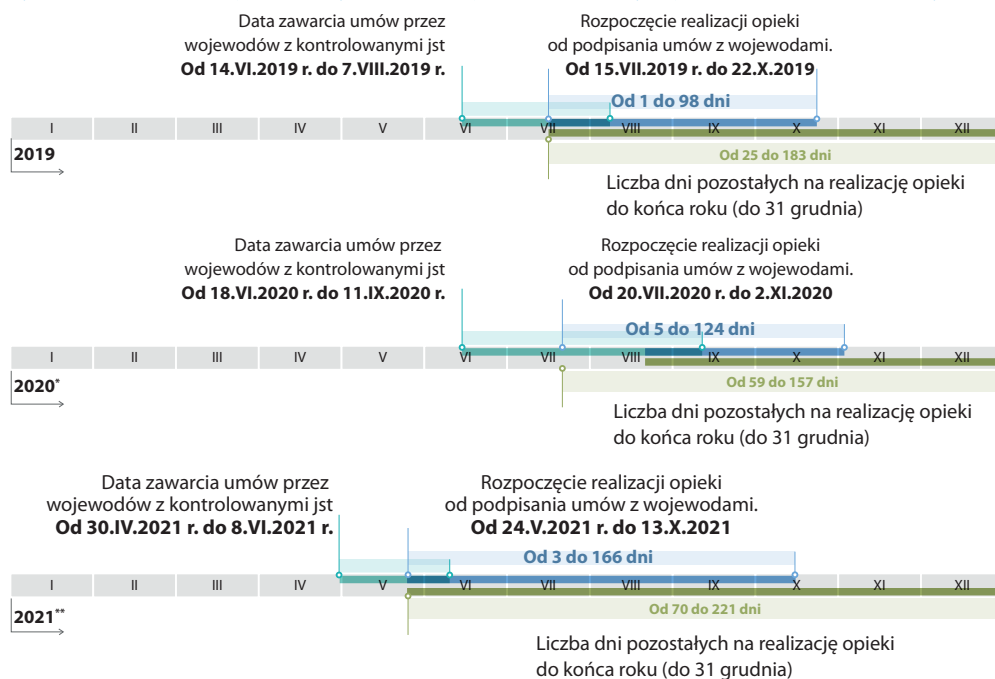
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizację opieki wytchnieniowej jeszcze przed podpisaniem umów z wojewodami, mimo wprowadzenia takiej możliwości w Programie – edycji 2020 i 2021 rozpoczęła, w 2020 roku tylko jedna jednostka²⁶ (z 24), a w 2021 roku tylko trzy (z 26)²⁷.

Zaledwie trzy jednostki rozpoczęły realizację opieki wytchnieniowej przed podpisaniem umów

Infografika nr 7

Terminy rozpoczęcia realizacji opieki wytchnieniowej w kontrolowanych jednostkach samorządowych



* W 2020 roku w jednej jednostce rozpoczęto realizację opieki wytchnieniowej 12 dni przed podpisaniem umowy z wojewodą;

** W 2021 roku w trzech jednostkach rozpoczęto realizację opieki wytchnieniowej: 14, 60 i 98 dni przed podpisaniem umowy z wojewodą.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W **Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zelowie** realizację wsparcia w ramach pobytu dziennego rozpoczęto, w 2021 roku, 14 dni przed podpisaniem umowy z Wojewodą Łódzkim.

W **Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie**, w latach 2020–2021 skorzystano z możliwości wcześniejszego udzielania opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, tj. jeszcze przed podpisaniem umowy z Wojewodą Dolnośląskim (odpowiednio 12 i 98 dni).

Zaplanowany w kontrolowanych gminach i powiatach zakres wsparcia

Wysokość wnioskowanych przez kontrolowane jst środków z Funduszu wynosiła w 2019 roku – 5022 tys. zł (oraz 51,7 tys. zł na koszty obsługi), w 2020 roku – 4412,2 tys. zł (oraz 44,1 tys. zł na koszty obsługi) i w 2021 roku pierwotnie – 11 021,5 tys. zł (oraz 187,4 tys. zł na koszty obsługi). Wnioskowane środki stanowiły kolejno: 4,19%, 5,58% i 22,41% całkowitych środków przeznaczonych przez MRiPS na opiekę wytchnieniową

²⁶ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żmigrodzie.

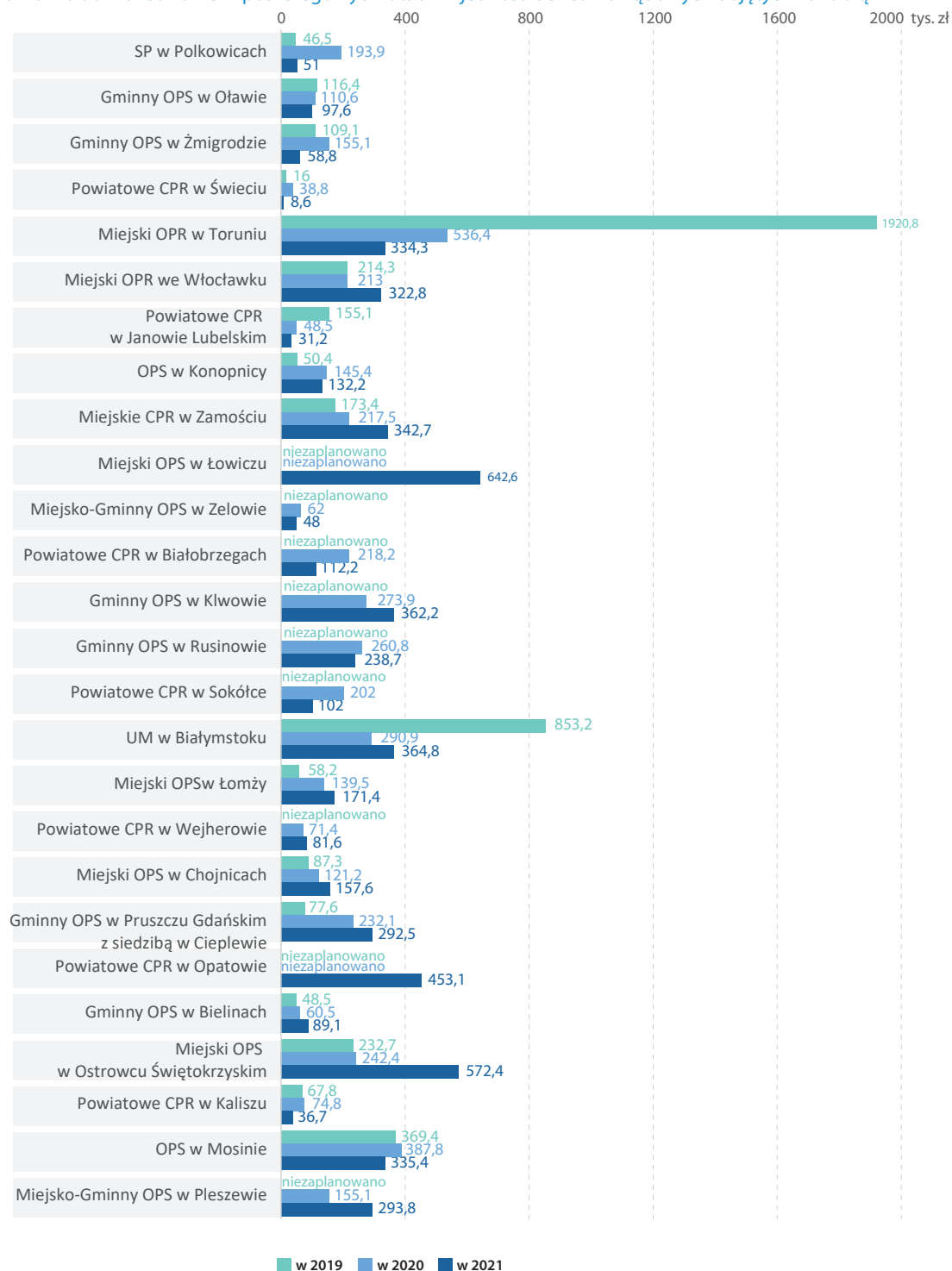
²⁷ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żmigrodzie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu i Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zelowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w kolejnych latach. W marcu 2021 roku w związku z mniejszą niż wnioskowaną pulą środków na opiekę wychnieniową przeznaczoną przez MRiPS, wojewodowie zobowiązali kierowników kontrolowanych jednostek do złożenia zaktualizowanych wniosków o dofinansowanie poprzez zmniejszenie zapotrzebowania do 5585 tys. zł, tj. o 49,% (oraz 112,3 tys. zł na koszty obsługi).

Infografika nr 8

Wartość umów o dofinansowanie w poszczególnych latach w jednostkach samorządowych objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2019 roku kontrolowane jednostki zaplanowały objęcie opieką wytchnieniową 1533 osób, w wymiarze 382 820 godzin opieki dziennej, 3449 dni całodobowej i 15 156 godzin specjalistycznego poradnictwa.

W 2020 roku zaplanowano wsparcie dla 1065 osób, w wymiarze 116 131 godzin opieki dziennej, 1778 dni opieki całodobowej i 12 032 godzin specjalistycznego poradnictwa.

W 2021 roku pierwotnie planowano objęcie wsparciem 1525 osób, a po aktualizacji wniosków zmniejszono do 1136 osób. Wymiar zaplanowanego we wnioskach o dofinansowanie wsparcia wyniósł 106 612 godzin opieki dziennej, 2085 dni opieki całodobowej i 7830 godzin specjalistycznego poradnictwa.

Wysokość możliwego do uzyskania, w latach 2019–2020, dofinansowania z Funduszu wynosiła 80% kosztów realizacji zadania, a udział środków własnych gminy lub powiatu nie mniej niż 20% przewidywanych kosztów realizacji usług opieki wytchnieniowej. Dwie jednostki (z 24) realizujące opiekę w 2020 roku nie poniosły wydatków na realizację Programu z własnego budżetu: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Klwowie i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rusinowie. Jednostki te zobowiązały podmiot realizujący zadanie do wniesienia wkładu własnego niefinansowego w formie zasobów ludzkich, organizacyjnych i technicznych o wartości stanowiącej 20% całkowitego kosztu zadania.

Od 2021 roku wysokość uzyskanego z Funduszu dofinansowania wyniosła 100% kosztów realizacji zadania, przy czym gmina lub powiat mogły wnieść wkład własny.

Przykład

W **Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Klwowie**: usługi opieki wytchnieniowej zostały zlecone organizacji pozarządowej, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego. W umowie dotyczącej realizacji usług opieki wytchnieniowej w 2020 roku, realizator Programu zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego niefinansowego w formie zasobów ludzkich, organizacyjnych i technicznych o wartości stanowiącej 20% całkowitego kosztu zadania (63,1 tys. zł). Gmina nie poniosła wydatków na realizację Programu z własnego budżetu.

Sposób realizacji opieki wytchnieniowej w skontrolowanych gminach i powiatach

W 11 kontrolowanych gminach i powiatach opieka wytchnieniowa realizowana była we własnym zakresie, poprzez powierzenie wykonania usług pracownikom zatrudnionym na podstawie umów zlecenia. W 14 jednostkach zakupiono usługi bądź zlecono ich realizację podmiotom zewnętrznym. W jednym przypadku, w którym jednostka realizowała wszystkie trzy formy opieki wytchnieniowej (pobyt dzienny, całodobowy i specjalistyczne poradnictwo), wykonanie pobytu dziennego powierzono organizacji pożytku publicznego wybranej na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, pobyt całodobowy zlecono podmiotom zewnętrznym wpisanym do rejestru właściwego wojewody, a specjalistyczne poradnictwo realizowano we własnym zakresie.

Sposób realizacji opieki wytchnieniowej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W większości przypadków (w 23 z 26 jednostek) podczas zlecenia bądź kupowania usług od podmiotów zewnętrznych przestrzegano obowiązujących uregulowań w zakresie zamówień publicznych. Stwierdzono jednak po jednym przypadku: powierzenia realizacji usług opieki wytchnieniowej bez zastosowania zasady konkurencyjności i przejrzystości określonej w umowie zawartej z wojewodą²⁸ oraz powierzenia realizacji zadania podmiotowi niewskazanemu w Programie – edycja 2019, z którym nie zawarto umowy na realizację zadania²⁹. W jednej jednostce kontrola zamówienia publicznego wykazała nieprawidłowość formalną polegającą na niedopełnieniu obowiązku publikacji w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia³⁰. NIK zwraca uwagę, na ryzyko wystąpienia mechanizmów korupcyjnych: dowolności postępowania i braku wymaganej jawności³¹.

Przykłady

W **Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pleszewie** w latach 2020–2021 zawarte zostały przez Dyrektora umowy cywilno-prawne z osobami realizującymi usługi opieki wytchnieniowej, które nie były pracownikami zatrudnionymi w ramach umowy o pracę w Ośrodku, w Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew lub w gminnych jednostkach organizacyjnych. Nie przeprowadzono przy tym otwartego konkursu ofert. Nie było również pisemnej informacji o naborze, w której określone byłyby szczegółowe kryteria.

W **Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie** w 2019 roku zlecono świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego Stowarzyszeniu *Na Tak*, prowadzącemu Dom Krótkiego Pobytu w Poznaniu wpisanemu do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, prowadzanego przez Wojewodę Wielkopolskiego, tj. podmiotowi niewymienionemu w Programie – edycja 2019. Z podmiotem realizującym opiekę wytchnieniową nie była podpisana umowa.

Personel realizujący opiekę wytchnieniową

W Programie – edycja 2019 nie określono kwalifikacji wymaganych od osób świadczących opiekę wytchnieniową

W Programie – edycja 2019 nie określono wymogów dotyczących kwalifikacji osób świadczących opiekę wytchnieniową. Wskazano jedynie, że Program zakłada świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego, jako rozszerzenie usług opiekuńczych w ośrodkach wsparcia, w tym w środowiskowych domach samopomocy posiadających miejsca całodobowego pobytu i mieszkaniach chronionych (z wyłączeniem możliwości pobytu dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności).

Określone w Programie – edycja 2020 i 2021 wymogi w zakresie kwalifikacji dotyczyły osób świadczących opiekę wytchnieniową w ramach pobytu dziennego lub całodobowego w miejscu wskazanym przez uczestnika programu lub jego opiekuna prawnego, które otrzyma pozytywną opinię gminy lub powiatu. Mogły to być osoby: [1] posiadające dyplom potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej, pielęgniarka lub innym, zapewniającym realizację usługi opieki wytchnieniowej w zakresie adekwatnym do indywidualnych potrzeb

²⁸ W Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pleszewie.

²⁹ W Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie.

³⁰ W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce.

³¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osoby z niepełnosprawnością; [2] osoby z wykształceniem przynajmniej średnim posiadające, co najmniej roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy i opieki osobom niepełnosprawnym.

Skutkiem tego było niejedolite podejście kontrolowanych jednostek do kwestii kwalifikacji osób świadczących opiekę wytchnieniową. W 22 (z 26) jednostkach zlecających świadczenie usług określono wymagania w zakresie kwalifikacji i doświadczenia oraz odpowiedniego przygotowania zawodowego, które następnie weryfikowano przed zawarciem umów. Najczęściej świadczenie opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego powierzano osobom posiadającym doświadczenie w pracy z osobami niepełnosprawnymi lub kwalifikacje w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun medyczny, pielęgniarka.

Świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie specjalistycznego poradnictwa powierzano osobom posiadającym kwalifikacje w zawodzie fizjoterapeuta, dietetyk, psycholog i pielęgniarka. W jednej jednostce (z jedenastu) realizujących specjalistyczne poradnictwo zatrudniano również, w latach 2020–2021, specjalistów logopedii (Powiatowe Centrum Pomocy w Sokółce).

Niejedolite podejście do kwalifikacji osób realizujących opiekę wytchnieniową w kontrolowanych jednostkach samorządowych

Przykłady

W **Miejskim Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu** od personelu realizującego opiekę wytchnieniową wymagano posiadania kwalifikacji określonych w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych³².

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu**: analiza kwalifikacji pięciu specjalistów realizujących opiekę dzienną wykazała, że osoby te ukończyły studia podyplomowe, szkolenia, warsztaty, kursy w zakresie m.in. wczesnego wspomaganie rozwoju, pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej z terapią pedagogiczną, terapii zajęciowej, terapii behawioralnej, technik masażu, asystenta osoby niepełnosprawnej, treningu umiejętności społecznych u dzieci z zaburzeniami, opieki osób obłożnie chorych ze schorzeniami neurologicznymi i psychologicznymi. Osoby posiadające wykształcenie średnie dysponowały wieloletnim doświadczeniem w udzielaniu bezpośredniej pomocy/opieki osobom niepełnosprawnym.

W **Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Bielinach** wymogi stawiane osobom świadczącym usługi opieki wytchnieniowej obejmowały minimum średnie wykształcenie i doświadczenie w opiece nad osobami z niepełnosprawnościami, a w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu wykształcenie minimum podstawowe i ukończony kurs opieki nad chorymi w domu lub kurs dla opiekunek.

W trzech jednostkach³³ podczas zlecenia realizacji opieki wytchnieniowej nie określono wymogów w tym zakresie, tym samym część osób realizujących tą opiekę nie posiadała, w ocenie NIK, odpowiedniego przygotowania do jej realizacji.

W trzech jednostkach (z 26) nie określono kwalifikacji wymaganych od osób realizujących opiekę wytchnieniową

³² Dz. U. z 2005 r. Nr 189, poz. 1598, ze zm.

³³ W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Chojnicach, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim, Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie.

Przykłady

W Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie: od usługodawcy świadczącego usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wymagano dysponowania odpowiednim personelem zdolnym do wykonania przedmiotu umowy nie określając przy tym kwalifikacji osób świadczących te usługi. Określono zakres świadczonej opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego m.in. pomoc w zaspokajaniu codziennych podstawowych potrzeb życiowych osób z niepełnosprawnościami, czynności żywieniowe (przygotowanie posiłków i pomoc w ich spożywaniu), opieka higieniczna (toaleta podopiecznego, pomoc przy ubieraniu się, pomoc przy czynnościach fizjologicznych), zapewnienie kontaktów z otoczeniem (pomoc w zaspokajaniu potrzeb kulturalnych, czytanie prasy i książek).

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim: nie określono w sposób formalny standardów usług dla opieki wytchnieniowej, w tym wymagań dla osób świadczących usługi w formie pobytu dziennego. Zastępca Kierownika wyjaśniła, że wytyczne Programu nie określały kwalifikacji jakie muszą spełniać osoby świadczące ww. usługi. W trakcie naboru osób do świadczenia usługi opieki wytchnieniowej w pierwszej kolejności kierowano się prawem osoby z niepełnosprawnością lub członka rodziny do samodzielnego wyboru osoby, która będzie świadczyła usługę. Dodatkowo brano pod uwagę kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie w opiece nad osobami niepełnosprawnymi. W latach 2019–2021 usługi te realizowało 40 osób, z czego 17 wskazanych przez wnioskujących nie posiadało kwalifikacji, w tym 16 doświadczenia w pracy z osobami niepełnosprawnymi.

Wytyczne Programu w edycji 2019 nie wprowadzały ograniczeń w zakresie pokrewieństwa pomiędzy osobami realizującymi opiekę wytchnieniową, a osobami nią objętymi. W Programie na lata 2020–2021 określono, że kosztami niekwalifikowalnymi zadania będą koszty opieki świadczonej przez członków rodziny (przy czym w Programie – edycja 2021 doprecyzowano, że dotyczy to osób wymienionych w art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁴), opiekunów prawnych lub osoby faktycznie zamieszkujące razem z uczestnikiem Programu. We wszystkich jednostkach, w których opiekunowie osób z niepełnosprawnościami wskazywali osoby do świadczenia opieki wytchnieniowej weryfikowano stopień pokrewieństwa tych osób z podopiecznymi. W przypadku jednej jednostki w trakcie realizacji Programu – edycja 2019 i 2021 osoby świadczące opiekę wytchnieniową dla kolejno pięciu i trzech osób były z nimi spokrewnione, przy czym nie były to osoby faktycznie zamieszkującymi razem z uczestnikami Programu lub ich opiekunowie prawni.

³⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 615, ze zm. Zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, oznacza to odpowiednio następujących członków rodziny: małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Chojnicach**: spośród łącznie 50 opiekunów, 10 wskazali sami podopieczni, a 40 było wskazanych przez MOPS. Szczegółowa analiza wykazała, że w edycji 2019 opiekunowie pięciu osób byli spokrewnieni z podopiecznymi, a w 2021 roku trojga (przy czym nie były to osoby faktycznie zamieszkującymi razem z uczestnikami Programu lub ich opiekunowie prawni).

Nadzór nad realizacją opieki wytchnieniowej

W ośmiu jednostkach (z 26) przeprowadzano w latach 2019–2021 kontrole sposobu realizacji opieki wytchnieniowej w miejscu jej świadczenia (dotyczyło to zarówno przypadków zlecenia lub kupowania usług od podmiotów zewnętrznych, jak i realizacji opieki we własnym zakresie), w tym w dwóch jednostkach odbyły się one w trakcie kontroli NIK.

Zaledwie 31% skontrolowanych jednostek przeprowadzało kontrole realizacji opieki wytchnieniowej w miejscach jej świadczenia

Przykład

W **Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Białobrzegach** na bieżąco koordynowano i sprawowano nadzór nad realizacją usług opieki wytchnieniowej na terenie powiatu białobrzegskiego. Pracownicy PCPR regularnie kontaktowali się z uczestnikami Programu w zakresie realizowanego poradnictwa. Przeprowadzono również ankietę ewaluacyjną dla edycji – 2020. Ocenie poddano prowadzenie poradnictwa przez poszczególnych specjalistów, jakość prowadzonych zajęć, obsługę Programu przez pracowników Centrum, a także wpływ uzyskanej w ramach Programu pomocy.

Formalnych kontroli w miejscu realizacji opieki wytchnieniowej nie przeprowadziło 18 skontrolowanych gmin i powiatów, przy czym w 2020 roku w 12 jednostkach odstąpiono od przeprowadzenia kontroli w miejscu realizacji opieki wytchnieniowej w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19. Realizacja opieki wytchnieniowej była monitorowana w szczególności poprzez: [1] rozmowy telefoniczne z opiekunami osób z niepełnosprawnościami, [2] analizę dokumentacji dotyczącej realizacji opieki wytchnieniowej, [3] wizyty socjalne w rodzinach objętych opieką. Tylko jedna jednostka (PCPR w Białobrzegach) przeprowadziła w 2020 roku wśród uczestników Programu ankietę ewaluacyjną dotyczącą poziomu zadowolenia opiekunów osób z niepełnosprawnościami.

Epidemia COVID-19 wpłynęła liczbę przeprowadzonych kontroli

Przykłady

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku** nie przeprowadzano kontroli sposobu realizacji zleconych usług wytchnieniowych w zakresie opieki dziennej i całodobowej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPR przyczyną braku prowadzenia kontroli były krótkie okresy świadczenia powyższych usług – sprawowano jednak przy tym nadzór nad świadczeniodawcami, m.in. na podstawie kart rozliczenia usług, zestawień faktycznie zrealizowanych świadczeń oraz sprawozdań.

W **Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce** nie przeprowadzano kontroli sposobu realizacji usług opieki wytchnieniowej w miejscu. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że: z racji krótkiego terminu realizacji monitoring wsparcia w ramach Programu odbywał się poprzez pozostawanie w kontakcie telefonicznym pracownika PCPR z opiekunem osoby z niepełnosprawnościami. Przez cały okres

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizacji usług w ramach Programu PCPR miał wgląd do prowadzonej dokumentacji. Ponadto ze względu na sytuację epidemiczną ograniczono kontakt bezpośredni z uczestnikami Programu.

5.2. Rozdysponowanie i rozliczanie środków w ramach programu wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niepełnosprawnych

MRiPS i wojewodowie wywiązywali się z obowiązków związanych z rozdysponowaniem i rozliczeniem środków z Funduszu, opierając się jednak przy monitorowaniu realizacji zadań głównie na weryfikacji sprawozdań (tylko cztery urzędy wojewódzkie przeprowadzały kontrole w gminach i powiatach realizujących Program). Przy czym nie wszystkie sprawozdania zostały w MRiPS rzetelnie zweryfikowane, w efekcie w sprawozdaniach zbiorczych za 2019 i 2020 rok znalazły się nieprawidłowe dane.

Nadzór nad realizacją programu

MRiPS monitorował realizację przez wojewodów zadań wynikających z Programu

MRiPS monitorowało realizację zadań wynikających z Programu poprzez weryfikację sprawozdań składanych przez wojewodów. Sprawozdania za 2019 i 2020 rok zostały przedłożone przez wojewodów terminowo³⁵ oraz zweryfikowane przez pracowników Biura. W przypadku stwierdzenia błędów wzywano wojewodów do przedstawienia w wyznaczonym terminie dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów. Na podstawie sprawozdań składanych przez wojewodów sporządzano sprawozdania zbiorcze z realizacji Programu. Sprawozdania zbiorcze za lata 2019–2020 sporządzono terminowo (28 kwietnia 2019 r. i 30 kwietnia 2020 r.), oddzielnie dla opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, w formie pobytu całodobowego i specjalistycznego poradnictwa. W trakcie kontroli NIK nie upłynął jeszcze termin³⁶ składania sprawozdań przez podmioty realizujące opiekę wytchnieniową w ramach Programu NGO.

Nierzetelna weryfikacja sprawozdań składanych przez wojewodów

Przeprowadzona weryfikacja sprawozdań składanych przez wojewodów nie we wszystkich przypadkach była jednak prawidłowa. W efekcie w sprawozdaniach z realizacji Programu za rok 2019 znalazły się nierzetelne dane dotyczące liczby zrealizowanych godzin opieki (dotyczące sprawozdań z poradnictwa specjalistycznego z trzech województw³⁷ oraz wykazywania w przypadku części urzędów wojewódzkich 80% wszystkich zrealizowanych godzin, a w przypadku innych 100%³⁸),

³⁵ Termin złożenia sprawozdania za 2021 rok wyznaczono na 30 stycznia 2022 r.

³⁶ Zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 13 ustawy o Funduszu Solidarnościowym i postanowieniami w umowach podmioty były zobowiązane do złożenia sprawozdań i rozliczenia otrzymanych środków w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, tj. do 30 stycznia 2022 r., zaś z treści Programu NGO wynika, że sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu NGO MRiPS powinien sporządzić do 31 maja 2022 r.

³⁷ W załączniku 5C – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodziny lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę z województw: opolskiego, pomorskiego i lubuskiego.

³⁸ W załącznikach 5A – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego, 5B – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu całodobowego, 5C – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodziny lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a w sprawozdaniu za rok 2020 nierzetelne dane o całkowitych środkach wydatkowanych na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w województwie wielkopolskim (wykazano wydatki na pobyt dzienny zaniżone o 2,8 tys. zł³⁹).

W trakcie prowadzonej kontroli NIK urzędy wojewódzkie złożyły korekty sprawozdań z realizacji Programu w województwach. MRiPS nie dokonało jednak korekt sprawozdań zbiorczych, wskazując, że taka procedura nie wynika z przepisów ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Nadzór sprawowany przez wojewodów nad realizacją Programu był oparty przede wszystkim o sprawozdawczość uczestniczących w nim jednostek samorządowych. Jednostki samorządowe były zobowiązane do przekazywania wojewodom w edycji Programu na 2019 rok sprawozdań w terminie do 15 stycznia 2020 r., a od edycji Programu na 2020 rok zestawień w terminie do 15 stycznia oraz sprawozdań końcowych w terminie do 30 stycznia. Przyjęte w Programie – edycja 2020 i 2021 wzory zestawień i sprawozdań były identyczne. Wprowadzenie zestawień miało na celu umożliwienie wojewodom terminowego rozliczenia się ze środków Funduszu Solidarnościowego, co w edycji Programu na 2019 rok nie było w pełni możliwe ze względu na wynikający z przepisów art. 13 ust. 14 i 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym zbieg terminów na przedstawienie rozliczeń rzeczowych i finansowych. Zgodnie ze wskazanymi przepisami zarówno wojewoda, jak i jednostki samorządu terytorialnego, miały 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania na przedstawienie rozliczenia rzeczowego i finansowego.

Sprawozdania samorządów były w urzędach weryfikowane pod względem rzeczowymi i finansowym. W przypadkach stwierdzenia błędów lub braków jednostki samorządowe były wzywane do uzupełnienia lub skorygowania zestawień lub sprawozdań.

Sprawozdania zbiorcze z realizacji Programu w latach 2019 i 2020 były przekazywane przez wojewodów do MRiPS terminowo. Opóźnienia wystąpiły tylko w jednym urzędzie wojewódzkim⁴⁰ i dotyczyły sprawozdania z Programu edycja 2020, które ze względu na korekty sprawozdań składanych przez jednostki samorządowe, zostało przekazane z opóźnieniem 20 dni.

Kontroli realizacji Programu przez jednostki samorządowe nie przeprowadzało pięć z dziewięciu skontrolowanych urzędów wojewódzkich. Jako uzasadnienie braku kontroli wskazywane było najczęściej zagrożenie epidemiczne w kraju. Cztery urzędy wojewódzkie⁴¹ przeprowadziły łącznie 16 kontroli, podczas których stwierdzono szereg nieprawidłowości, w tym związane z niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniem środków z Programu⁴². Do żadnego ze skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie wpłynęły skargi dotyczące przyznania lub realizacji usług opieki wytchnieniowej.

Niedokonanie korekty sprawozdań zbiorczych

Wojewodowie monitorowali realizację zadań opierając się głównie o sprawozdawczość podmiotów uczestniczących w Programie

Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone przez wojewodów terminowo

Większość skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie przeprowadzała kontroli realizacji Programu

³⁹ W załączniku 6A pn. Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego.

⁴⁰ Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi.

⁴¹ Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach i Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku.

⁴² Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli przeprowadzonych przez Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy w trzech gminach. Z ustaleń kontroli NIK w tym urzędzie wynika, że kwoty środków co do których stwierdzono, że zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, zostały później bezpodstawnie umorzone przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. W Podlaskim

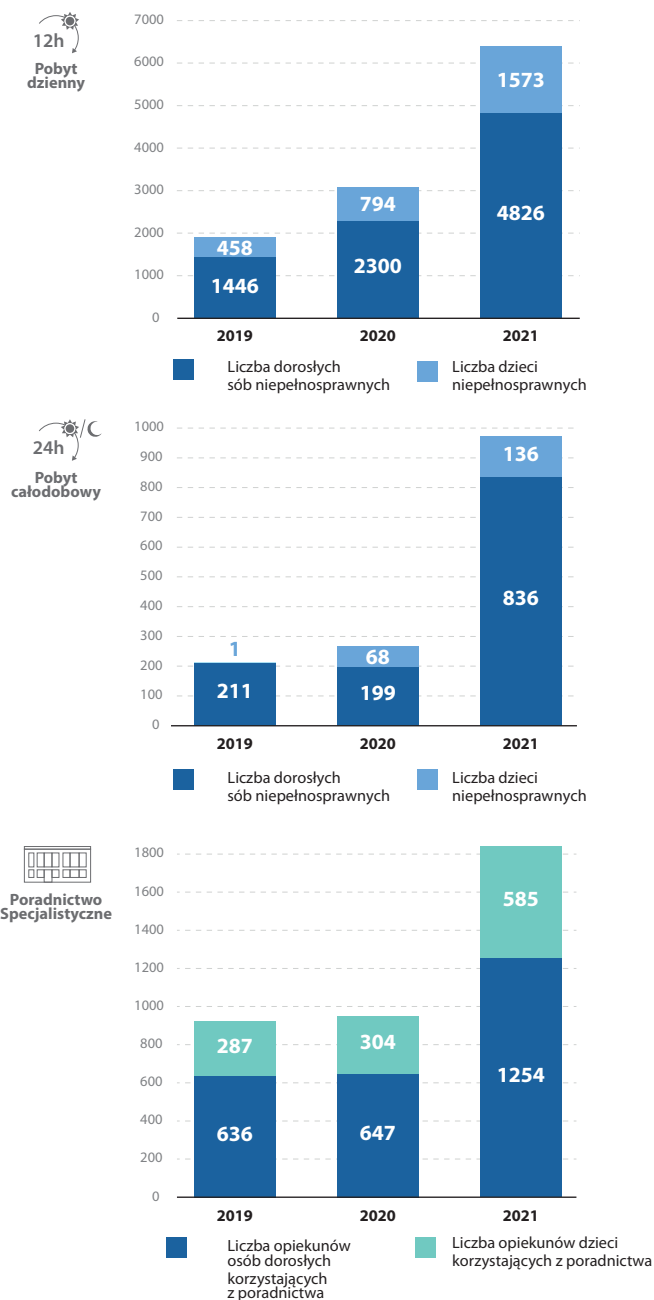
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak bezpośrednich kontroli realizacji zadań wynikających z Programu i Programu NGO

W latach 2019–2021 MRiPS nie korzystało z uprawnienia do przeprowadzenia kontroli realizacji zadań wynikających z Programu w urzędach wojewódzkich. Nie były także przeprowadzane kontrole realizacji umów zawartych w ramach Programu NGO. Prowadzony przez MRiPS nadzór oparty był o stałą wymianę informacji m.in. przy wykorzystaniu systemów informatycznych w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Infografika nr 9

Liczba osób objętych opieką wytchnieniową w ramach Programu w latach 2019–2021 z podziałem na formy opieki



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Urządzie Wojewódzkim w Białymstoku kontrolę przeprowadzono w trakcie kontroli NIK.

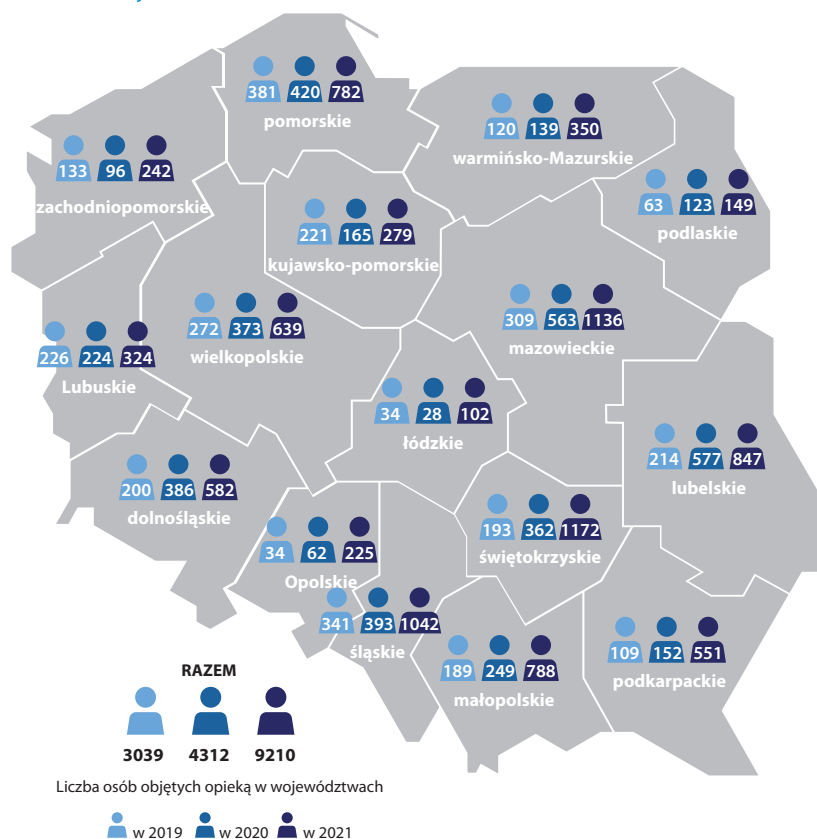
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 z opieki wytchnieniowej w ramach Programu skorzystało łącznie 16 561 osób, w tym 12 355 członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami dorosłymi ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 4206 nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności. Liczba osób objętych opieką wzrosła z 3039 w 2019 roku do 9210 w 2021 roku. Na zwiększenie liczby osób korzystających z Programu wpływ miało przede wszystkim zwiększanie nakładów finansowych z Funduszu na jego realizację (z 7126,9 tys. zł w 2019 roku do 46 009,3 tys. zł w 2021 roku), a co za tym idzie zwiększenie liczby jednostek samorządowych biorących w nim udział (z 324 do 699) oraz rozszerzenie grupy docelowej Programu. W 2019 roku wsparcie było skierowane do członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem 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, a od 2020 roku do opiekunów osób niepełnosprawnych z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi i dzieci niepełnosprawnych (bez dodatkowych wskazań).

Sukcesywny wzrost liczby osób korzystających z Programu

Infografika nr 10

Liczba osób objętych opieką wytchnieniową w ramach Programu w latach 2019–2021 z podziałem na województwa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zakres opieki
wytchnieniowej
świadczonej w ramach
Programu NGO przez
organizacje pozarządowe

Ze świadczeń opieki wytchnieniowej udzielanych przez 49 organizacji pozarządowych w ramach Programu NGO skorzystało do 30 września 2021 r. 2025 członków rodzin i opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnością oraz 763 członków rodzin i dzieci z niepełnosprawnością. W poszczególnych zakresach pomocy wytchnieniowej udzielono:

- a) w ramach specjalistycznego poradnictwa – 788 członkom rodzin i opiekunom osób dorosłych i 325 członkom rodzin i opiekunom dzieci z niepełnosprawnością,
- b) w ramach pobytu dziennego – 1 813 osobom dorosłym i 765 dzieciom z niepełnosprawnością,
- c) w formie pobytu całodobowego – 739 osobom dorosłym i 248 dzieciom z niepełnosprawnością.

Zrealizowano łącznie 432 550 godzin usług opieki wytchnieniowej świadczonej osobom dorosłym i 128 328 godzin świadczonych dzieciom. Świadczeniem tych usług zajmowało się 2147 osób, w tym 1412 osób działało na rzecz osób dorosłych i 735 na rzecz dzieci.

5.3. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

W 17 (z 26) kontrolowanych jednostkach prawidłowo realizowano opiekę wytchnieniową. Jednak zaledwie jedna (z 18) jednostka realizująca w latach 2019–2021 opiekę w formie pobytu dziennego i całodobowego przyznawała ją w całym okresie realizacji wydając decyzje administracyjne.

Wymiar zrealizowanego wsparcia

W kontrolowanych gminach i powiatach, w latach 2019–2021 z opieki wytchnieniowej skorzystało 1994 osoby (z 3734 ujętych we wnioskach o dofinansowanie). Najwięcej, w formie pobytu dziennego – 1241 (tj. 70% zaplanowanych), a najmniej w formie pobytu całodobowego – 133 osoby (34%). Z poradnictwa specjalistycznego skorzystało 620 osób (40%). Wymiar udzielonego wsparcia wyniósł 235 089,5 godzin w formie opieki dziennej (tj. 38,8% zaplanowanego), 1833 dni w formie opieki całodobowej (tj. 36,2%) i 19 483,5 godzin w formie specjalistycznego poradnictwa (tj. 55,6%).

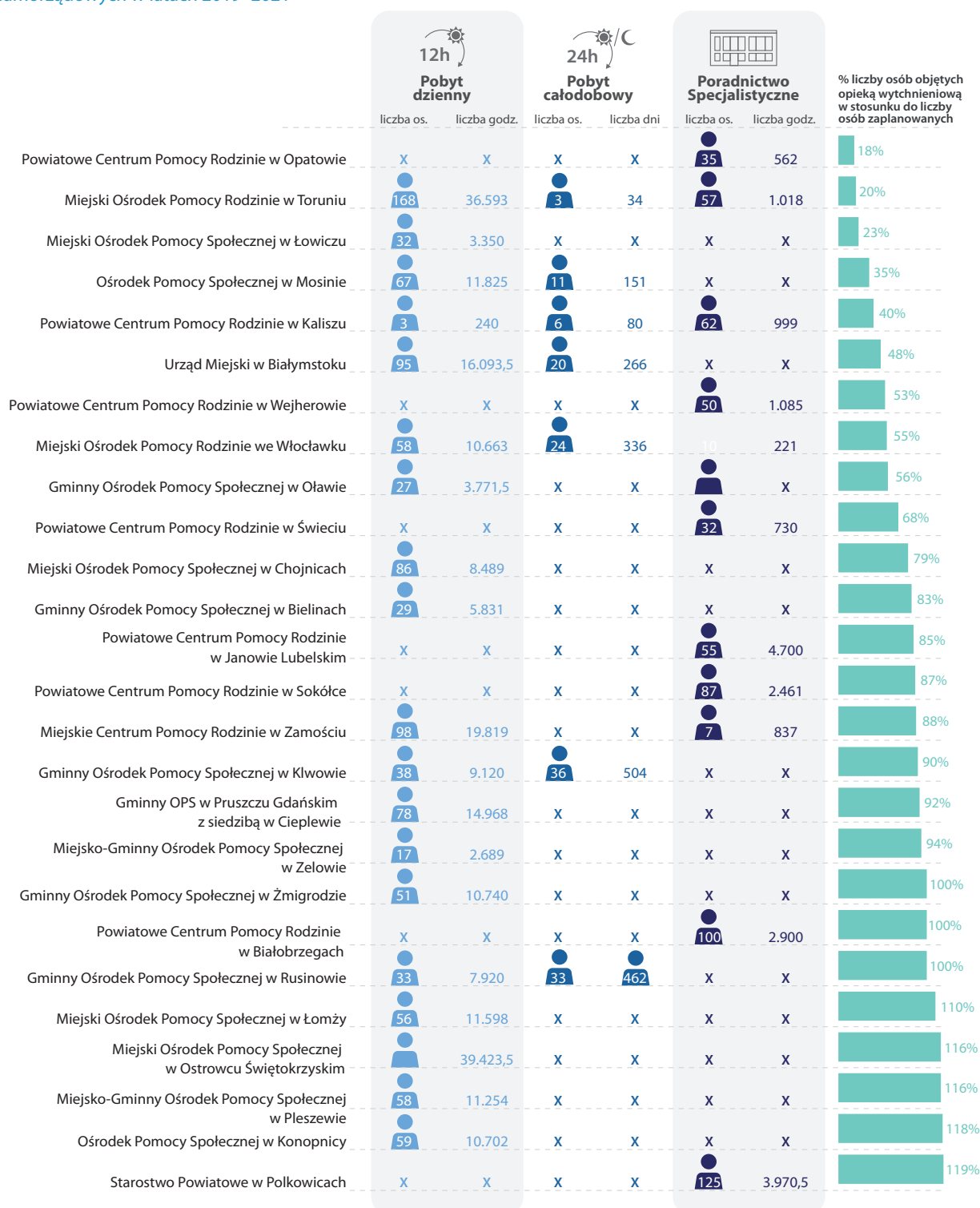
Liczba osób
objętych wsparciem
w kontrolowanych
jednostkach zwiększyła
się w 2021 roku
w porównaniu
do 2019 roku

Liczba osób z niepełnosprawnościami i dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności do których skierowano wsparcie wzrosła w 2021 roku w porównaniu do 2019 roku z 395 do 835 (o 111%). Wzrósł także wymiar udzielonego wsparcia – w ramach pobytu dziennego z 47 852,5 godzin do 95 281 godzin (o 99%) i w ramach pobytu całodobowego z 265 dni do 980 dni (o 269,8%). Natomiast wymiar wsparcia w ramach specjalistycznego poradnictwa zmniejszył się w tym okresie z 6299 godzin do 4618,5 godzin (o 26,7%), przy czym wynikało to ze zmniejszenia, w Programie – edycja 2021, limitu godzin na osobę: z 40 (w latach 2019–2020) do 20.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Liczba osób objętych opieką wychnieniową oraz jej wymiar w kontrolowanych jednostkach samorządowych w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przyznawanie opieki wychnieniowej

W Programie nie sformułowano precyzyjnych zasad dotyczących sposobu kwalifikacji uczestników do objęcia opieką wychnieniową. Jedynie

Brak precyzyjnych zasad dotyczących sposobu kwalifikacji uczestników

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w części IV i V Programu określono grupę docelową tego wsparcia oraz wprowadzono – w 2019 roku – *Kartę oceny stanu pacjenta* za pomocą skali Barthel⁴³, a w latach 2020–2021 *Kartę pomiaru niezależności funkcjonalnej wg skali FIM*⁴⁴. Zgodnie z tymi postanowieniami opieka powinna być skierowana w pierwszej kolejności do osób, które uzyskały do 40 pkt w skali Barthel i do 75 pkt w skali FIM. *Karta pomiaru niezależności funkcjonalnej wg skali FIM* nie była dokumentem obowiązkowym, jednak w przypadku dużej liczby zgłoszeń uczestnicy Programu posiadający tę Kartę mieli mieć zapewniony dostęp do usługi opieki wytchnieniowej w pierwszej kolejności.

Niejednolity sposób naboru uczestników do Programu w kontrolowanych gminach i powiatach

Kontrola wykazała, że gminy i powiaty stosowały niejednolite podejście w tym zakresie. W 19 gminach i powiatach nabór prowadzono w sposób ciągły, tj. do momentu wyczerpania limitu miejsc, w pięciu jednostkach nabory przeprowadzono w określonym przedziale czasowym (w przypadku pozostania lub zwolnienia się miejsc przeprowadzono ponowny nabór), a w dwóch – w zależności od edycji Programu – stosowano jeden lub drugi sposób rekrutacji.

Kwalifikacji do Programu we wszystkich jednostkach dokonywano na podstawie: [1] wniosków o udzielenie wsparcia (w 2019 roku) lub kart zgłoszenia do Programu (w latach 2020–2021) oraz [2] orzeczeń o niepełnosprawności. W 2019 roku w dwóch jednostkach⁴⁵ realizujących opiekę wytchnieniową nie wymagano od wnioskodawców dostarczenia *Karty oceny stanu pacjenta za pomocą skali Barthel*, która była dokumentem obowiązkowym.

Przykład

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie: w 2019 roku nie wymagano dostarczenia karty oceny stanu pacjenta za pomocą skali Barthel. Dyrektor wyjaśniła, że po telefonicznej konsultacji z pracownikiem Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z powodu trudności z uzyskaniem od lekarzy specjalistów potwierdzenia oceny stanu zdrowia według skali Barthel zrezygnowano z tego wymogu. Istotną okolicznością przemawiającą za podjęciem takiej decyzji była liczba osób zgłoszonych do Programu odpowiadająca liczbie miejsc.

54% przypadków odmów dotyczyło osób należących do grupy docelowej Programu

W latach 2019–2021 do przyznania opieki wytchnieniowej nie zakwalifikowano łącznie 50 osób, z powodu: [1] wyczerpania limitu godzin opieki wytchnieniowej, tj. braku miejsc na dzień złożenia wniosku (w 27 przypadkach), przy czym wnioski dotyczyły osób z grupy docelowej Programu; [2] zamieszkiwania wnioskodawcy na terenie innej gminy (w sześciu przypadkach); [3] umiarkowanego stopnia niepełnosprawności (w ośmiu przy-

⁴³ Skala Barthel to międzynarodowa skala, została ona opracowana w połowie XX wieku przez Dorotheę Barthel i Florence Mahoney. Na świecie skala Barthel jest stosowana od lat 60. XX wieku, w Polsce została przyjęta w grudniu 2010 roku. W Polsce uzyskanie 40 pkt w skali Barthel lub mniejszej ich liczby powoduje zakwalifikowanie chorego do opieki długoterminowej (również, że chory wymaga stałej opieki).

⁴⁴ Pomiar Niezależności Funkcjonalnej (FIM – *The Functional Independence Measure*) – pozwala na ocenę sprawności funkcjonalnej w zakresie samoobsługi, kontroli zwieraczy, mobilności, niezależności w zakresie lokomocji, komunikacji i świadomości społecznej.

⁴⁵ W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie i Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

padkach); [4] niedostarczenia orzeczeń o niepełnosprawności (w czterech przypadkach); [5] złożenia wniosków o opiekę wytchnieniową po terminie naboru (w dwóch przypadkach); [6] dostarczenia przez ośrodki pomocy społecznej właściwe ze względu na miejsce zamieszkania wywiadów środowiskowych po terminie rekrutacji (w dwóch przypadkach); [7] korzystania przez opiekuna osoby z niepełnosprawnością z opieki wytchnieniowej realizowanej przez organizację pozarządową (w jednym przypadku).

Ustalono, że spośród 27 niezakwalifikowanych osób, które należały do grupy docelowej Programu, do 18 osób wsparcie powinno być skierowane w pierwszej kolejności, ponieważ pięć otrzymało 0–40 punktów w skali Barthel, a 13 poniżej 75 pkt w skali FIM. Jednocześnie część zakwalifikowanych osób uzyskało powyżej 40 pkt w skali Barthel i 75 pkt w skali FIM.

Przykłady

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej we Włocławku: nabór do programu był prowadzony w sposób ciągły. Do programu nie zakwalifikowano czterech osób, a przyczynami odmowy było wyczerpanie środków przeznaczonych na realizację programu. Osoby te kwalifikowały się do objęcia wsparciem, z tego trzy powinny być objęte wsparciem w pierwszej kolejności, z oceną podopiecznego w skali FIM od 18 do 85 punktów. Jednocześnie w 2020 roku gmina nie wykorzystała 108,9 tys. zł z 210,9 tys. zł dotacji udzielonej na powyższe formy wsparcia, zaś w 2019 roku – 175,0 tys. zł z 212,2 tys. zł.

W Miejskim Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu ustalono, że nabór do Programu prowadzony był w sposób ciągły, tj. do wyczerpania się limitu miejsc. Dwie osoby, którym odmówiono przyznania opieki wytchnieniowej uzyskały w skali FIM 12 pkt i 19 pkt, podczas gdy do Programu zakwalifikowano osoby, które uzyskały od 32 do 85 pkt w 2020 roku i od 18 do 44 pkt w 2021 roku.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu nie zakwalifikowano do opieki wytchnieniowej w 2021 roku 18 osób, spośród których osiem uzyskało od 18–85 pkt w skali FIM przy czym wsparcia udzielono osobom, które uzyskały od 18–88 pkt.

W 2019 roku we wszystkich 15 jednostkach realizujących opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego i całodobowego przyznawano tą opiekę decyzją administracyjną poprzedzoną wywiadem środowiskowym, zgodnie z art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej. W 2020 roku decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania opieki w formie pobytu dziennego i całodobowego były wydawane zaledwie przez trzy jednostki (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zelowie i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielinach), a w 2021 roku jedną (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży). W pozostałych 12 jednostkach w 2020 roku i 17 w 2021 roku, opiekę przyznawano na podstawie kart zgłoszenia do Programu, wbrew art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Przykłady

W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku: w latach 2020–2021 Dyrektor w 71 przypadkach przyznał, a w sześciu odmówił udzielenia wsparcia wytchnieniowego, z naruszeniem art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej, który zobowiązywał do wydania decyzji administracyjnej w spra-

W latach 2020–2021 zaledwie 20% i 6% jednostek wydawało decyzje administracyjne o przyznaniu opieki wytchnieniowej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wach przyznania świadczeń z pomocy społecznej, albo odmowy przyznania tych świadczeń.

W jednostkach realizujących opiekę wytchnieniową w formie specjalistycznego poradnictwa opiekę przyznawano na podstawie wniosku (w 2019 roku) oraz karty zgłoszenia (w latach 2020–2021). Przyznanie tego rodzaju opieki, zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej nie wymagało formy decyzji administracyjnej.

86% odmów przyznania opieki wytchnieniowej nie miało formy decyzji administracyjnej

W 39 (z 50) przypadkach odmów udzielono na piśmie niemającym formy decyzji administracyjnej, w pięciu ustnie, a w sześciu w formie decyzji administracyjnej. Sześć (z 50) odmów dotyczyło poradnictwa specjalistycznego w przypadku którego nie była wymagana forma decyzji administracyjnej (w myśl art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), a 44 pobytu dziennego i całodobowego. NIK zwraca uwagę, że niewydanie decyzji administracyjnych uniemożliwiło zachowanie gwarancji procesowych strony i jej interesów, w tym możliwości kwestionowania decyzji w trybie odwoławczym.

Przykład

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Toruniu**: w 2021 roku do Programu nie zakwalifikowano 18 osób. Osoby te zostały poinformowane o odmowie udzielenia wsparcia w piśmie nieposiadającym formy decyzji administracyjnej. Przyczynami odmowy udzielenia wsparcia było: w dwóch przypadkach brak dostarczenia kompletu dokumentów (orzeczeń o niepełnosprawności), w pozostałych przypadkach – brak miejsc, wyczerpanie środków przeznaczonych na realizację Programu.

Realizowanie opieki wytchnieniowej

65% jednostek realizowało opiekę wytchnieniową zgodnie z umowami o dofinansowanie

W 17 (z 26) kontrolowanych gminach i powiatach opiekę wytchnieniową realizowano zgodnie z umowami o dofinansowanie zawartymi z wojewodami oraz z Programem, natomiast w dziewięciu stwierdzono nieprawidłowości⁴⁶.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Zamościu przyznany wymiar godzin wsparcia był niższy niż określony we wniosku, a w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Klwowie rodzaj wsparcia różnił się od wnioskowanego, przy czym nie zastosowano zasady pierwszeństwa w przyznaniu wsparcia określonej w Programie.

Przykłady

W **Miejskim Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu**: w 2019 roku w dwóch przypadkach przyznany decyzjami wymiar godzin wsparcia był niższy niż wnioskowany. Opiekunowi, który sprawował opiekę nad dwoma osobami niepełnosprawnymi mieszkającymi w jednym gospodarstwie domowym przyznano opiekę wytchnieniową w wymiarze 120 godzin na jedną osobę niepełnosprawną podczas gdy wnioskował on o wsparcie 240 godzin na każdą z tych osób. Przyznana przez MCPR liczba godzin wsparcia była niższa niż zaplanowana dla jednej osoby we wniosku stanowiącym załącznik do umowy o dofi-

⁴⁶ W Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Zamościu, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Klwowie, Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zelowie, Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Bielinach, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie i Starostwie Powiatowym w Polkowicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nansowanie podpisanej z Wojewodą. Jednocześnie w 2019 roku zwrócono niewykorzystane środki w kwocie 19,4 tys. zł.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Klwowie: w 2021 roku wszyscy uczestnicy wnioskowali o wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego i pobytu całodobowego, jednak z powodu przyznania przez wojewodę środków w niższej wysokości niż wnioskowana, 17 osobom przyznano wsparcie w obydwu formach, a sześciu tylko w formie pobytu całodobowego. Osoby te uzyskały wynik w skali FIM poniżej 75 pkt, a jedna z osób której przyznano wsparcie w obu formach – 77 pkt.

W sześciu jednostkach nierzetelnie prowadzono lub weryfikowano dokumentację dotyczącą realizowanej opieki wytchnieniowej⁴⁷.

Przykłady

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce: nierzetelnie weryfikowano dokumentację z realizacji usług w ramach Programu – edycja 2020, pod kątem faktycznego czasu ich wykonania. Analiza dokumentacji z realizacji usług, w szczególności Kart czasu pracy specjalistów wykazała, że część specjalistów zawyżyła czas realizacji wsparcia, nie uwzględniając (lub uwzględniając w niewystarczającym wymiarze) czasu niezbędnego do przemieszczenia się między dwiema lokalizacjami, w których wykonywane były usługi. Pracownik PCPR weryfikujący dokumentację nie zakwestionował takiego sposobu rozliczenia. Spowodowało to zawyżenie czasu wsparcia wytchnieniowego, uznanego za zrealizowany w ramach Programu – edycja 2020 o około 2,5 godziny i tym samym wartości tych usługi o około 300 zł, w tym 240 zł sfinansowanych z Funduszu.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu: nierzetelnie prowadzono rejestr realizowanych godzin opieki przez poszczególnych opiekunów oraz zestawienie czasu ich pracy, co skutkowało rozliczeniem niewłaściwej liczby godzin udzielonej pomocy. W szczególności do rejestru i zestawienia czasu pracy opiekunów, na podstawie których rozliczane były w MOPS godziny świadczenia usługi, zaewidencjonowane zostało 12 godzin, które były wykorzystane przez dwóch opiekunów MOPS na realizację innych zadań niż faktyczne świadczenie przy pacjencie usług opieki wytchnieniowej.

W Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zelowie: stwierdzono, że dokumentacja potwierdzająca realizację Programu – edycja 2021 była nierzetelnie prowadzona, a MOPS nie egzekwował od wykonawcy usługi opieki wytchnieniowej prawidłowego dokumentowania godzin rozpoczęcia i zakończenia świadczenia usług opieki wytchnieniowej.

W dwóch jednostkach: Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie realizowano działania niezgodne z umową o dofinansowanie zawartą z Wojewodą i z Programem, a w Starostwie Powiatowym w Polkowicach opieką objęto osobę spoza grupy docelowej Programu.

Przykłady

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie: w 2019 roku ze środków Funduszu sfinansowano spotkania integracyjne (m.in. mikołajki, spotkanie wigilijne), wyjazdy integracyjne (m.in. na mecz, jarmark bożonar-

⁴⁷ W Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Zelowie, Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Bielinach i Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Zamościu.

dzeniowy, do kina), jeden wyjazd z noclegiem, pobyty w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Żmigrodzie, udział w konferencji dotyczącej wsparcia osób zależnych i ich opiekunów oraz grupę wsparcia dedykowaną osobom opiekującym się niepełnosprawnymi z terenu gminy Żmigród. Sfinansowanie tych działań ze wspomnianego Funduszu było niezgodne z Programem oraz umową zawartą przez gminę Żmigród z Wojewodą Dolnośląskim, przy czym środki były wydatkowane na działania dotyczące osób z niepełnosprawnościami. We wniosku o dofinansowanie stanowiącym załącznik do umowy określono, że świadczenie opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego będzie odbywać się w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością. Wysokość wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem środków wynosiła 72,2 tys. zł. W kolejnych latach działania te były finansowane ze środków pochodzących od prywatnych sponsorów.

W Starostwie Powiatowym w Polkowicach do udziału w Programie zakwalifikowano w 2020 roku opiekuna osoby posiadającej orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, tj. osoby nienależącej do grupy docelowej Programu (wsparcie w ramach realizacji Programu było skierowane do opiekunów osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności). Osobie tej udzielono 5,5 godziny usług wsparcia o łącznej wartości 0,5 tys. zł.

5.4. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym

Gminy i powiaty prawidłowo, poza pięcioma wyjątkami, wydatkowały i rozliczyły środki na realizację Programu. W 2021 roku w porównaniu do 2019 roku zwiększono nakłady z Funduszu na opiekę wytchnieniową, zwiększając jednocześnie liczbę osób nią objętych i wymiar udzielonego wsparcia, jednak nie we wszystkich jednostkach w pełni wykorzystano otrzymane środki. Wydatki na realizację opieki wytchnieniowej poniesiono zgodnie z umowami podpisanymi z wojewodami, poza czterema jednostkami, w których stwierdzono niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie środków. Poza czterema wyjątkami prawidłowo wywiązywano się też z obowiązków sprawozdawczych wobec wojewodów, a także informowano o uzyskanym z Funduszu wsparciu (w 20 z 26 jednostkach).

Wysokość wykorzystanych środków

Zwiększeniu nakładów na opiekę wytchnieniową z Funduszu w 2021 roku w porównaniu do 2019 roku towarzyszył wzrost liczby osób nią objętych i zwiększenie wymiaru wsparcia. Wysokość uzyskanego przez kontrolowane jst dofinansowania w latach 2019–2021 wzrosła z 5073,8 tys. zł w 2019 roku do 5697,3 tys. zł w 2021 roku, a wydatkowanych odpowiednio z 1361 tys. zł (tj. 26,8% zaplanowanych) do 4184,1 tys. zł (73,4% zaplanowanych). Liczba osób objętych wsparciem wzrosła z 395 do 835. Ustalono, że w latach 2019–2021:

- na opiekę w formie pobytu dziennego wydatkowano 1125,1 tys. zł (tj. 28,6% środków otrzymanych), 2504,7 tys. zł (tj. 78%) i 3216,8 tys. zł (86,4%), a objęto nią 283 (37% zaplanowanych), 464 (89%) i 494 (99%) osób;
- na opiekę w formie pobytu całonocnego wydatkowano 34,3 tys. zł (5,3%), 78,3 tys. zł (28,8%) i 538,9 tys. zł (48,6%), a objęto nią 20 (23%), 42 (33%) i 71 (39%) osób;
- na specjalistyczne poradnictwo wydatkowano 201,7 tys. zł (41,1%), 753,3 tys. zł (76%) i 428,4 tys. zł (49,6%), a objęto nim 92 (13%),

Kontrolowane gminy i powiaty wykorzystywały w latach 2019–2021 88% środków otrzymanych z Funduszu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

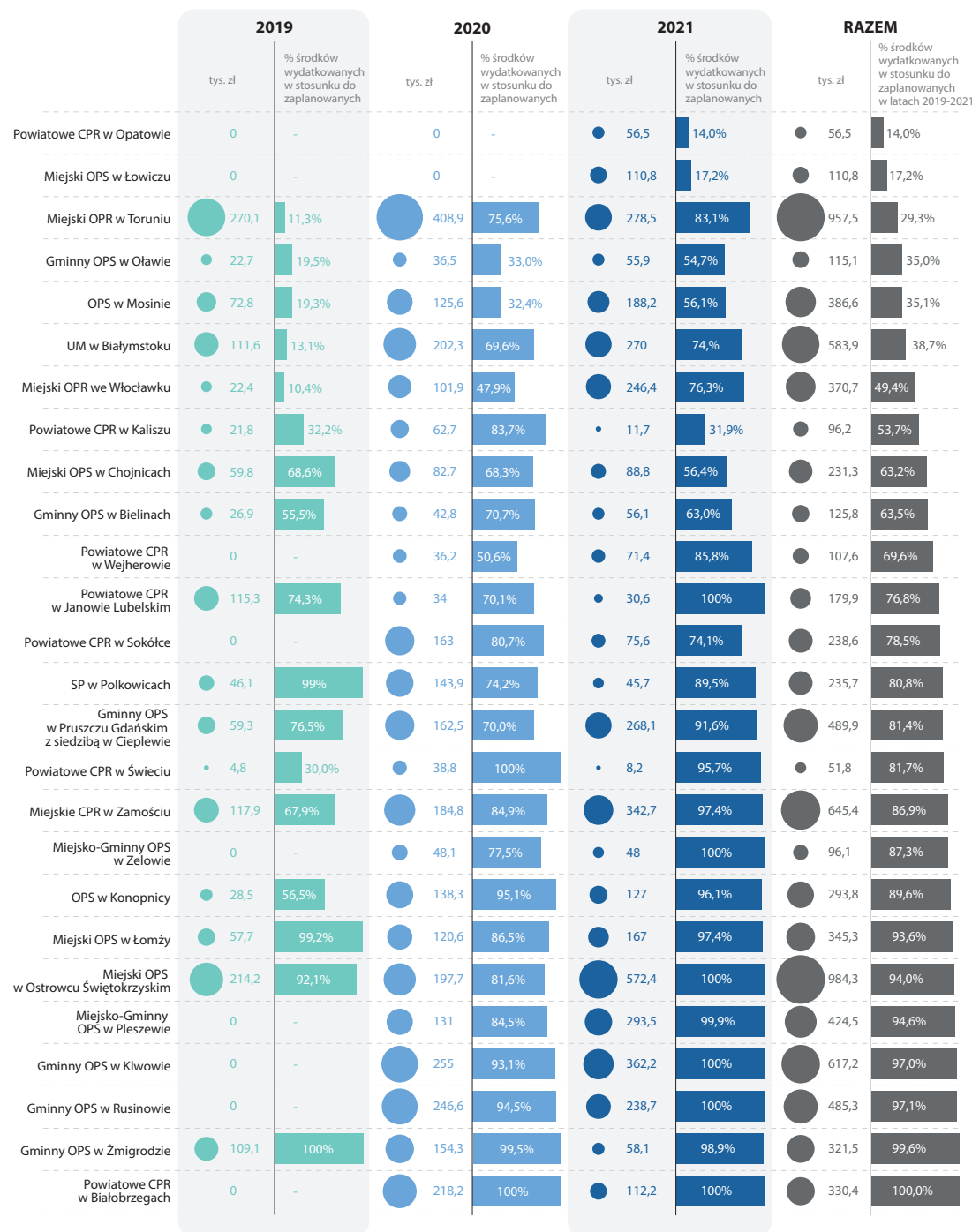
258 (62%) i 270 (59%) osób.

W 2020 roku na wysokość wykorzystanych środków oraz wymiar udzielonego wsparcia, zwłaszcza w formie pobytu całodobowego, wpłynęła rezygnacja części osób z uczestnictwa w Programie ze względu na wystąpienie COVID-19.

Epidemia COVID-19 wpłynęła na zakres realizacji opieki wychnieniowej

Infografika nr 12

Wysokość środków wydatkowanych na opiekę wychnieniową w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nie wszystkim jednostkom udało się w pełni wykorzystać otrzymane z Funduszu środki. Najmniej środków na opiekę wychnieniową (bez kosztów obsługi) wykorzystało w 2019 roku sześć jednostek

Nie wszystkim jednostkom udało się w pełni wykorzystać otrzymane z Funduszu środki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

samorządowych⁴⁸ (z 17) – zaledwie od 10,5% do 30%, w 2020 roku dwie jednostki⁴⁹ (z 24) – 32,3% i 32,7% oraz dwie jednostki⁵⁰ (z 26) w 2021 roku – po 14,1% i 17,3%.

Przykłady

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie we Włocławku**, który realizował wszystkie trzy formy opieki wytchnieniowej, w 2019 roku wykorzystano zaledwie 10,5% otrzymanych środków obejmując opieką 18 osób (z 50 ujętych we wnioskach o dofinansowanie).

W **Urzędzie Miejskim w Białymstoku**, w 2019 roku wykorzystano zaledwie 13,2% otrzymanych z Funduszu środków obejmując wsparciem w formie pobytu dziennego 32 osoby (ze 150 o dofinansowanie, których wnioskowano).

W **Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu**, w 2021 roku wykorzystano zaledwie 17,3% otrzymanych środków. Opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego objęto 32 osoby (z 70 zaplanowanych do objęcia wsparciem), a opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego nie zrealizowano.

W **Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie**, w 2021 roku wykorzystano zaledwie 14,1% otrzymanych środków, a specjalistycznym poradnictwem objęto 35 osób (z 200 ujętych we wniosku o dofinansowanie).

Obowiązki związane z realizacją Programu najczęściej wykonywał dyrektor, kierownik jednostki lub wyznaczony pracownik. Na obsługę administracyjną i wynagrodzenia pracowników związane z obsługą administracyjną Programu wydatkowano środki przekazane z Funduszu na obsługę. Na koszty obsługi wydatkowano w latach 2019–2021 kolejno 9,8 tys. zł (18,8%), 31 tys. zł (70,3%) i 71 tys. zł (63,2%).

Rozliczenie wydatkowanych środków

W czterech jednostkach wydatki zostały poniesione niezgodnie z umowami

Wszystkie skontrolowane jednostki poniosły wydatki w okresie kwalifikowalności. Były one odpowiednio udokumentowane (prowadzono ewidencję godzin realizacji opieki wytchnieniowej, a w latach 2020–2021 karty realizacji Programu) oraz terminowo rozliczone. W 22 jednostkach środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Natomiast w czterech otrzymane z Funduszu środki w łącznej wysokości 73,7 tys. zł wydatkowane zostały nieprawidłowo⁵¹. Dotyczyło to: [1] Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żmigrodzie, w przypadku którego, wykorzystano 72,2 tys. zł (tj. 66,8% otrzymanych środków) na działania wykraczające poza wsparcie wytchnieniowe realizowane w miejscu zamieszkania; [2] Miejskiego Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu, w przypadku którego rozliczono 19 godzin opieki wytchnieniowej podczas pobytu osoby z niepełnosprawnością w szpitalu (o wartości 0,5 tys. zł); [3] Starostwa

⁴⁸ Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, Urząd Miejski w Białymstoku, Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Oławie i Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu.

⁴⁹ Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Oławie.

⁵⁰ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie i Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu.

⁵¹ W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie, Miejskim Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu, Starostwie Powiatowym w Polkowicach i Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łowiczu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powiatowego w Polkowicach, w którym udzielono wsparcia osobie niepełniającej kryteriów udziału w Programie (o wartości 0,5 tys. zł) oraz [4] Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowiczu, w którym rozliczono 12 godzin jako świadczenie usług opieki wytchnieniowej, podczas gdy godziny te były wykorzystane przez dwóch opiekunów na realizację innych zadań niż opieka wytchnieniowa (tj.: cztery godz. przebywania w biurze i osiem godz. urlopu), realizacja tych zadań opłacona została ze środków Programu w wysokości 0,5 tys. zł.

Kontrola wykazała również, że Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu rozliczając środki finansowe przyjęło i zaakceptowało przedstawione przez zleceniobiorcę rozliczenie wydatków w wysokości 4,1 tys. zł za opiekę zrealizowaną przez podmiot, który nie został wskazany w ofercie na realizację usług opieki wytchnieniowej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W kwocie tej ujęto wydatek w wysokości 1,5 tys. zł za specjalistyczną diagnozę, tj. świadczenie, które nie zostało określone w Programie – edycja 2019.

Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Wszystkie realizujące w latach 2019–2020 opiekę wytchnieniową jednostki (24) wywiązały się z obowiązków sprawozdawczych. W 23 jednostkach terminowo przedłożono sprawozdania do urzędów wojewódzkich⁵². W 2020 roku w sześciu przypadkach sprawozdania złożono razem z zestawieniem w terminie wymaganym dla złożenia zestawienia, a w czterech, w terminie wymaganym dla zestawienia złożono tylko sprawozdanie (nie przedłożono zestawienia z realizacji Programu, a urzędy wojewódzkie nie wzywały do uzupełnienia dokumentacji).

Większość (poza jedną) jednostek realizujących Program terminowo wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych w latach 2019–2020

Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Białymstoku: sprawozdanie z realizacji opieki wytchnieniowej za 2019 rok zostało przekazane Wojewodzie Podlaskiemu 12 lutego 2020 r., tj. 12 dni po terminie określonym w § 7 ust. 1 umowy. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych wyjaśnił, iż spowodowane to było przeoczeniem.

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim: za 2019 rok w terminie wymaganym dla zestawienia złożono wyłącznie sprawozdanie. Zastępca Kierownika wyjaśniła, że *nie złożono ww. zestawienia ponieważ zarówno jego wzór jak i wzór sprawozdania wymagają identycznych danych, a GOPS złożył sprawozdanie w terminie przewidzianym dla zestawienia. Ponadto dodała, że Wojewoda nie wzywał do złożenia tego zestawienia. Zgodnie z zawartą z wojewodą umową w przypadku niezłożenia w terminie lub złożenia niekompletnego zestawienia lub sprawozdania, Wojewoda wzywa pisemnie do ich złożenia lub uzupełnienia.*

Złożone sprawozdania były korygowane przez 13 jednostek, przy czym w pięciu przypadkach do złożenia korekt wezwali pracownicy urzędów wojewódzkich. Korekty dotyczyły: [1] kwoty zwrotu odsetek bankowych od niewykorzystanych środków z Funduszu, [2] rozliczenia wydatków niezgodnie

⁵² W Urzędzie Miejskim w Białymstoku nieterminowo wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych za 2019 rok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Trzy jednostki (z 24) wykazały w sprawozdaniach nieprawidłowe dane

z kosztorysem zadania, [3] błędnie podanej kwoty wykorzystanej na zakup środków ochrony osobistej, [4] rozliczenia ilości świadczonych godzin w liczbie większej o 20,5 godziny (których koszty zostały pokryte ze środków własnych).

Wykazane przez 21 jednostek w dokumentach sprawozdawczych dane były zgodne ze stanem faktycznym, wynikającym z dokumentów z realizacji Programu – edycja 2019 i 2020⁵³. W trzech przypadkach wykazano nieprawidłowe dane⁵⁴. Dotyczyło to Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żmigrodzie, w przypadku którego nie wykazano, że ze środków Funduszu sfinansowano szersze niż dopuszczone Programem – edycja 2019 działania, Starostwa Powiatowego w Polkowicach, w którym wykazano w sprawozdaniu za 2020 rok środki wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chojnicach, w przypadku którego nieprawidłowo wykazano w skorygowanym sprawozdaniu z realizacji Programu – edycja 2020 liczbę osób objętych opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego.

Przykłady

W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie: w sprawozdaniu z realizacji Programu – edycja 2019 nie wykazano, że ze środków z Funduszu sfinansowano działania polegające na organizacji spotkań i wyjazdów integracyjnych.

W Starostwie Powiatowym w Polkowicach: rozliczenie środków na opiekę wytchnieniową wydatkowanych przez podmiot realizujący wsparcie nie było weryfikowane przez powiat polkowicki w oparciu o dokumentację źródłową. W efekcie dane sprawozdawcze przekazywane do Wojewody wynikały z deklaracji wykonawcy. Kontrola wykazała, że środki przeznaczone na realizację Programu w wysokości 0,5 tys. zł wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Chojnicach: nierzetelnie wypełniono skorygowane sprawozdanie z realizacji Programu – edycja 2020 Pobyt dzienny. W kolumnie 3 sprawozdania „Ogółem liczba osób z niepełnosprawnościami którym świadczono usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego” podano liczbę 28. Natomiast w skorygowanym zestawieniu z realizacji Programu – edycja 2020, Pobyt dzienny w kolumnie 3 „Ogółem liczba osób z niepełnosprawnościami którym świadczono usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego” – podano liczbę 31.

Wszystkie skontrolowane gminy i powiaty wywiązały się z obowiązków informacyjnych dotyczących Programu

Wywiązywanie się z obowiązków informacyjnych

Wszystkie skontrolowane gminy i powiaty realizujące Program informowały opinię publiczną o uczestniczeniu w Programie, przy czym w 20 (z 26) jednostkach prawidłowo wywiązano się z obowiązków informacyjnych. Zamieszczane w tych jednostkach informacje zawierały, m.in. cel, przedmiot, wysokość dofinansowania i logo MRiPS, a od 2021 roku stosowane były dodatkowo *Wytyczne w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych*, opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

⁵³ W trakcie prowadzonych kontroli nie upłynął termin na złożenie sprawozdania i zestawienia z realizacji Programu – edycja 2021.

⁵⁴ W Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żmigrodzie za 2019 rok, Starostwie Powiatowym w Polkowicach za 2020 rok i Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Chojnicach za 2020 rok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu jednostkach⁵⁵. Dotyczyły one: [1] braku logo MRiPS w publikowanych informacjach, [2] braku informacji o wysokości otrzymanego dofinansowania, [3] w 2021 roku – braku barw i godła Rzeczypospolitej Polskiej w publikowanych informacjach oraz plakatu informacyjnego dotyczącego Programu, [4] nieprzekazania do akceptacji wojewody plakatu informacyjnego o Programie.

W sześciu (z 26) jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie informowania o Programie

Przykład

W Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie: na opublikowanych materiałach promocyjnych, informacyjnych i ogłoszeniach nie zamieszczono: [1] informacji o wsparciu finansowym ze środków pochodzących z Funduszu przyznanym w ramach Programu; [2] informacji o wysokości przyznanego wsparcia; [3] logo Ministerstwa – w ogłoszeniach o przedłużeniu naboru wniosków w 2021 roku i o naborze specjalistów w 2020 roku, zamieszczonych na stronach internetowych PCPR; [4] w 2021 roku – barw i godła Rzeczypospolitej Polskiej oraz plakatu informacyjnego dotyczącego Programu.

⁵⁵ W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Łomży, Urzędzie Miejskim w Białymstoku, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie, Ośrodku Pomocy Społecznej w Mosinie i Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Pleszewie i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy organizacja formy wsparcia w postaci opieki wytchnieniowej i jej funkcjonowanie na poziomie lokalnym przyczyniły się do zwiększenia pomocy opiekunom osób niesamodzielnych?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy wsparcie wytchnieniowe opiekunom osób niesamodzielnych realizowane w ramach programów zostało prawidłowo przygotowane i wdrożone?2. Czy prawidłowo rozdysponowano i rozliczono środki w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych?3. Czy zaplanowane w ramach programów wsparcie wytchnieniowe opiekunom osób niesamodzielnych było prawidłowo realizowane i przyniosło oczekiwane efekty?4. Czy prawidłowo wydatkowano i rozliczono środki na realizację programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w MRiPS, dziewięciu urzędach wojewódzkich oraz w 26 gminach i powiatach realizujących Program.
Kryteria kontroli	MRiPS oraz urzędy wojewódzkie zostały skontrolowane na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK), a jednostki realizujące Program na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	<p>Od 1 stycznia 2019 r. do 15 lutego 2022 r. Kontrolą mogły być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych lub późniejszych, które miały wpływ na okres objęty kontrolą.</p> <p>W trakcie niniejszej kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 16 urzędów wojewódzkich o przekazanie <i>Sprawozdań z realizacji programu Opieka wytchnieniowa – edycja 2021</i>.</p>
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w 36 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 51 wniosków i dwie uwagi. Na 18 maja 2022 r.: 32 wnioski zostało zrealizowanych, 12 jest w trakcie realizacji i siedmiu nie zrealizowano. Do trzech wystąpień pokontrolnych złożono cztery zastrzeżenia, z których dwa oddalono, jedno uwzględniono w całości i jedno uwzględniono częściowo.
Efekty finansowe kontroli	W dwóch skontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe rezultaty kontroli, na łączną kwotę 126,8 tys. zł z tego 54,6 tys. zł uszczuplenie środków lub aktywów oraz 72,2 tys. zł kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole zostały przeprowadzone przez Delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Wrocławiu i Warszawie. Każda z delegatur objęła kontrolą urząd wojewódzki z terenu swojej właściwości, osiem delegatur – po trzech realizatorów Programu,

ZAŁĄCZNIKI

a jedna delegatura dwóch. Dodatkowo Delegatura NIK w Białymstoku skontrolowała MRiPS. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone od 24 września 2021 r. do 15 lutego 2022 r.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁵⁶
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg Minister Rodziny i Polityki Społecznej
		Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Bohdan Paszkowski Wojewoda Podlaski
		Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski Prezydent Miasta Białegostoku
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży	Wiesław Jagielak Dyrektor
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce	Alicja Rysiejko Dyrektor
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Mikołaj Bogdanowicz Wojewoda Kujawsko-Pomorski
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu	Karolina Gapska-Kostrzewa Dyrektor
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu	Rafał Walter Dyrektor
		Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku	Piotr Grudziński Dyrektor
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Dariusz Drelich Wojewoda Pomorski
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach	Elżbieta Szczepańska Dyrektor
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim z siedzibą w Cieplewie	Elżbieta Dymek Kierownik
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie	Iwona Romanowska Dyrektor
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Zbigniew Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielinach	Małgorzata Sarnecka Kierownik
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie	Katarzyna Ambryszewska Kierownik
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim	Magdalena Salwerowicz Dyrektor

Wykaz jednostek kontrolowanych

⁵⁶ Podane osoby były kierownikami podmiotów kontrolowanych w chwili podpisywania wystąpień pokontrolnych.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁵⁶
5.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka Wojewoda Lubelski
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Janowie Lubelskim	Anna Śmit Dyrektor
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Konopnicy	Grażyna Zawadzka Kierownik
		Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu	Halina Rycak Dyrektor
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Tobiasz Adam Bocheński Wojewoda Łódzki
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu	Urszula Markowicz Dyrektor
		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Zelowie	Janina Kędziak Kierownik
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Michał Zieliński Wojewoda Wielkopolski
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kaliszu	Dariusz Paszyn p.o. Dyrektora
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie	Lidia Skupin-Wójtowska Kierownik
		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie	Dominika Frencl Dyrektor
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Jarosław Obremski Wojewoda Dolnośląski
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Oławie	Helena Masło Kierownik
		Starostwo Powiatowe w Polkowicach	Kamil Ciupak Starosta Polkowicki
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żmigrodzie	Ewelina Kondracka Dyrektor
9.	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Konstanty Radziwiłł Wojewoda Mazowiecki
		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białobrzegach	Teresa Gołębiowska Dyrektor
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Klwowie	Anna Rokicka Kierownik
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rusinowie	Stanisława Jarek Kierownik

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wycchnieniowa zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Wywiązanie się z obowiązków związanych z rozdysponowaniem i rozliczeniem środków z Funduszu.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inicjowanie procedur uruchamiania Programu w sposób niezapewniający ciągłości realizacji opieki wycchnieniowej. 2. Opracowanie i ogłoszenie Programu NGO na lata 2020 i 2021 dopiero w dniu 8 września 2020 r. Późne ogłoszenie Programu NGO oraz trwająca ponad trzy miesiące procedura wyboru jego wykonawców w praktyce uniemożliwiły realizację Programu w 2020 roku. 3. Nierzetelne weryfikowanie sprawozdań z realizacji Programu złożonych przez wojewodów. 4. Wykreślenie z treści Programu wprowadzanego od 2020 roku przepisów o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących przyznania świadczeń w ramach usług opieki wycchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całonocnego, co skutkowało naruszeniem przez większość gmin przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz pozbawieniem beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych.
2.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Prowadzenie działań informacyjnych umożliwiających zapoznanie się jst z Programem Opieka wycchnieniowa w latach 2019–2021. Prawidłowe rozdysponowanie i rozliczenie środków finansowych na realizację Programu.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opublikowanie w 2021 roku na stronach internetowych urzędu listy podmiotów, których wnioski zatwierdziło MRIPS z ponad sześciomiesięczną zwłoką. 2. Nierzetelne sporządzenie wniosku na środki finansowe w ramach Programu – edycja 2021 i jego korekty. 3. Uchybienie terminom zawarcia umów z jst na lata 2019–2021. 4. Przyjęcie jednego oświadczenia o przyjęciu środków finansowych z Programu – edycja 2021 po zawarciu umowy na dofinansowanie z tą jednostką.
3.	Starostwo Powiatowe w Polkowicach	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wycchnieniowej. Prawidłowe, co do zasady, realizowanie wsparcia wycchnieniowego.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szacowanie potrzeb w zakresie opieki wycchnieniowej na podstawie nierzetelnych danych. 2. Niesprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją przez wykonawcę usług opieki wycchnieniowej oraz nad prowadzoną w tym zakresie. 3. Nieweryfikowanie rozliczenia środków na realizację opieki wycchnieniowej w oparciu o dokumentację źródłową. 4. Wydatkowanie środków na opiekę wycchnieniową w wysokości 0,5 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem.
4.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Oławie	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wycchnieniowej. Prawidłowe realizowanie wsparcia wycchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zaplanowane wsparcie nie było adekwatne do potrzeb. 2. Przyznawanie opieki wycchnieniowej w latach 2020–2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
5.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żmigrodzie	Prawidłowe przygotowanie do realizacji opieki wychnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry.	Wydatkowanie środków z Funduszu Solidarnościowego w wysokości 72,2 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem.
6.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wychnieniowa.	<p>1. Dwie na 16 zbadanych zmian umów przekazujących samorządom środki na realizację i obsługę programu opieki wychnieniowej zostały dokonane w sposób nierzetelny.</p> <p>2. Umorzenie gminie Drzycim kwoty 42,5 tys. zł, stanowiącej równowartość środków z Funduszu wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem w ramach Programu Opieka wychnieniowa – edycja 2019, pomimo niedostatecznego wykazania przesłanek do umorzenia określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷.</p> <p>3. Wszczęcie postępowania i wydanie decyzji o umorzeniu gminie Miasto Włocławek kwoty 12,1 tys. zł. na wniosek osoby nie będącej stroną postępowania.</p> <p>4. W 14 na 38 badanych przypadków nadzór nad wypełnianiem przez gminy obowiązku zwrotu odsetek bankowych od środków finansowych przekazanych w ramach programu był nierzetelny.</p>
7.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Świeciu	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wychnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie opieki wychnieniowej oraz wydatkowanie otrzymanych z Funduszu środków.	W 2020 roku nie występowało do wojewody o akceptację materiałów informacyjnych publikowanych w ramach Programu.
8.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wychnieniowej. Prawidłowe realizowanie opieki wychnieniowej oraz wydatkowanie otrzymanych z Funduszu środków.	<p>1. Niepełne rozpoznanie i planowanie potrzeb w zakresie usług opieki wychnieniowej.</p> <p>2. Przyznawanie i odmowa przyznania opieki wychnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.</p>
9.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wychnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wychnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczanie otrzymanych z Funduszu środków.	Przyznawanie i odmowa przyznania opieki wychnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
10.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysponowanie i rozliczenie środków finansowych na ich realizację.	<ol style="list-style-type: none"> Nieprzeprowadzenie kontroli realizacji umów zawartych z jst. Zawarcie umów z jst w latach 2019–2020 z nieznacznym opóźnieniem.
11.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Janowie Lubelskim	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczanie otrzymanych z Funduszu środków.	Nieprzewidzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków własnych wpływających z Powiatu (wkład własny) przeznaczonych na realizację Programu.
12.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Konopnicy	Prawidłowe realizowanie opieki wytchnieniowej oraz wydatkowanie i rozliczanie otrzymanych z Funduszu środków. Terminowe wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych za lata 2019–2020 oraz należyte informowanie o Programie.	<ol style="list-style-type: none"> Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu wsparcia w zakresie opieki wytchnieniowej bez uprzedniego przeprowadzenia wywiadów środowiskowych, co było niezgodne z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.
13.	Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz rozliczanie środków na opiekę wytchnieniową.	<ol style="list-style-type: none"> W 2019 r. w dwóch przypadkach (z 15 badanych) przyznany decyzjami wymiar godzin wsparcia był niższy niż określony we wniosku stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie zawartej z Wojewodą. Przyznawanie i odmowa przyznania opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Nierzetelne weryfikowanie rozliczeń z realizacji zadań opieki wytchnieniowej, składanych przez podmiot zewnętrzny w zakresie podwykonawstwa zadań oraz kwalifikowalności wydatków.
14.	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi	Podjęcie działań informacyjnych dotyczących kolejnych edycji Programu. Prawidłowo rozdysponowano i rozliczono środki finansowe na realizację Programu.	Zawarcie wszystkich umów z jst na realizację zadań w ramach Programu Opieka wytchnieniowa – edycje 2019 i 2020 oraz dwóch umów w ramach Programu – edycja 2021 z opóźnieniem w stosunku do ustalonego terminu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
15.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wytchnieniowej. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nierzetelne planowanie potrzeb w ramach opieki wytchnieniowej. 2. Przyznawanie opieki wytchnieniowej w 2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. 3. Nierzetelne prowadzenie rejestru realizowanych godzin opieki przez poszczególnych opiekunów oraz zestawienia czasu pracy opiekunów. 4. Nierzetelne prowadzenie i nierzetelne weryfikowanie kart realizacji Programu. 5. Świadczenie usługi opieki wytchnieniowej bez stosownej korekty umowy na realizację Programu, w zakresie wymiaru godzin. 6. Wyplacenie wynagrodzenia dla dwóch opiekunów świadczących opiekę wytchnieniową w wysokości niewynikającej z faktycznej liczby przepracowanych przez nich godzin.
16.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żelowie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie środków otrzymanych z Funduszu.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie egzekwowano od wykonawcy usługi wykazywania w kartach realizacji Programu informacji, w jakim przedziale godzinowym (od-do) w poszczególnych dniach świadczona była opieka wytchnieniowa. 2. Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. 3. Nieprawidłowe wywiązywanie się, w 2020 roku, z obowiązków informacyjnych o Programie.
17.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysonowanie i rozliczenie środków finansowych na ich realizację.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieumieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia o naborze wniosków w ramach Programu Opieka wytchnieniowa – edycja 2019, co było niezgodne z art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. 2. Niezatwierdzenie sprawozdań przesyłanych przez jst w terminie 14 dni od daty ich otrzymania, co było niezgodne z § 7 ust. 3 zawartych umów do Programu z 2020 rok.
18.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Białobrzegach	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
19.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Klwowie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowa realizacja opieki wytchnieniowej oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	<ol style="list-style-type: none"> Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przyznanie jednej osobie, która uzyskała 77 pkt w skali FIM, opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, podczas gdy pięciu innym osobom, które uzyskały wynik poniżej 75 pkt odmówiono wsparcia w takiej formie.
20.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rusinowie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowa realizacja opieki wytchnieniowej oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.
21.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysponowanie i rozliczenie środków finansowych na ich realizację.	
22.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Sokółce	Podjęcie właściwych działań w celu wdrożenia opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji.	<ol style="list-style-type: none"> Na stronie podmiotowej PCRPR nie podano informacji o udzieleniu zamówienia na realizację Programu – edycja 2020, co stanowiło naruszenie art. 138o obowiązującej wówczas ustawy Prawo zamówień publicznych. Nierzetelnie zweryfikowano, w dziewięciu przypadkach, dokumentację z realizacją usług w ramach Programu – edycja 2020 pod kątem faktycznego czasu ich wykonania. W informacjach o przyznaniu opieki wytchnieniowej kierowanych do osób nią objętych nie podawano, jakiego rodzaju usługi zostały przyznane i w jakim wymiarze. Niedokonanie protokolarnego odbioru częściowego usług realizowanych w listopadzie 2020 roku wbrew wymogom określonym w umowie zawartej z wykonawcą.
23.	Urząd Miejski w Białymstoku	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wytchnieniowej oraz prawidłowe realizowanie wsparcia. Środki pozyskane na realizację Programu prawidłowo wydatkowane i rozliczone.	<ol style="list-style-type: none"> Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Informacje zamieszczone na stronie internetowej dotyczące realizacji Programu nie zawierały wszystkich wymaganych danych. Przekazanie sprawozdania z realizacji Programu za 2019 rok 12 dni po wyznaczonym terminie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
24.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie opieki wytchnieniowej oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	1. Wydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu wsparcia w zakresie opieki wytchnieniowej bez uprzedniego przeprowadzenia wywiadów środowiskowych, co było niezgodne z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. 2. W rozpowszechnianych w latach 2019–2020 informacjach o Programie nie wywiązano się z obowiązku informowania o wysokości przyznanego wsparcia finansowego z Funduszu Solidarnościowego.
25.	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysponowanie i rozliczenie środków finansowych na ich realizację.	
26.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wejherowie	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wytchnieniowej. Prawidłowe realizowanie opieki wytchnieniowej oraz wydatkowanie otrzymanych z Funduszu środków.	1. Nierozpoznanie faktycznej liczby osób potrzebujących wsparcia w 2020 roku. 2. Nierzetelne weryfikowanie informacji zawartych w kartach realizacji Programu. 3. Niezamieszczenie na opublikowanych materiałach promocyjnych, informacyjnych i ogłoszeniach części wymaganych danych.
27.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz realizowanie wsparcia wytchnieniowego. Prawidłowe wydatkowanie otrzymanych z Funduszu środków.	1. Przyznawanie opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. 2. Nierzetelne wypełnienie sprawozdania z realizacji Programu – edycja 2020, Pobyt dzienny – korekta. 3. Nierzetelnie zweryfikowano dokumentację związaną z wydatkowaniem środków na realizację Programu.
28.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruszczu Gdańskim z siedzibą w Cieplewie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz realizowanie wsparcia. Prawidłowe wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	Nie umieszczono plakatu informacyjnego dotyczącego Programu, a na opublikowanych na stronie internetowej materiałach informacyjnych dotyczących Programu nie zamieszczono barw i godła Rzeczypospolitej Polskiej.
29.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysponowanie i rozliczenie środków finansowych na jego realizację.	Niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu informacji o naborze do Programu – edycja 2019, pomimo obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.
30.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opatowie	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
31.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bielinach	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczanie otrzymanych z Funduszu środków.	1. Nieweryfikowanie, czy przedstawiane przez beneficjentów karty oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthel (edycja 2019) oraz karty pomiaru niezależności funkcjonalnej według zmodyfikowanych kryteriów oceny – skali FIM (edycja 2020 i 2021), były wypełniane przez uprawnione do tego osoby. 2. Przyznawanie i odmowa przyznania opieki wytchnieniowej w 2021 roku bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.
32.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczanie otrzymanych z Funduszu środków.	Przyznawanie i odmowa przyznania opieki wytchnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.
33.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie Programu Opieka wytchnieniowa oraz rozdysonowanie i rozliczenie środków finansowych na ich realizację.	
34.	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Kaliszu	Prawidłowe przygotowanie i wdrożenie opieki wytchnieniowej oraz zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do jej realizacji. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
35.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wytnieniowej. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nierzetelne oszacowanie potrzeb w zakresie opieki wytnieniowej. 2. W prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług opieki wytnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej w 2020 roku oraz w formie pobytu całodobowego w ośrodku/placówce wpisanej do rejestru właściwego wojewody zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym w 2021 roku nie stosowano klauzul społecznych określonych Rekomendacjami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczącymi stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. 3. Zlecenie świadczenia usług opieki wytnieniowej w formie pobytu całodobowego podmiotowi niewymienionemu w Programie Opieka wytnieniowa – edycja 2019. 4. Stwierdzono przypadek niestosowania się przez pracownika OPS do zasad ewidencjonowania wyjść służbowych. 5. Nierzetelnie dokumentowano datę przeprowadzenia czynności kontrolnych. 6. W jednym przypadku nie wezwano wnioskodawcy do złożenia oświadczenia określonego w art. 14 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE58. 7. W materiałach informacyjnych i promocyjnych o Programie – edycja 2019 zamieszczanych na stronie internetowej i BIP OPS oraz w lokalnej prasie, przesyłanych do stowarzyszeń i placówek oświatowych, nie zamieszczono informacji o wysokości otrzymanego wsparcia finansowego. 8. Wydatki w łącznej wysokości 26,02 tys. zł poniesiono z niewłaściwego rachunku bankowego. 9. Stan problematyczny: Przyznawanie opieki wytnieniowej w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		Prawidłowe	Nieprawidłowe
36.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie	Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry do realizacji opieki wytnieniowej. Prawidłowe realizowanie wsparcia wytnieniowego oraz wydatkowanie i rozliczenie otrzymanych z Funduszu środków.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie w pełni rzetelna analiza potrzeb dotycząca opieki wytnieniowej. 2. Niezachowanie zasady konkurencyjności i przejrzystości podczas zlecenia realizacji usług opieki wytnieniowej. 3. Umowy cywilnoprawne z 10 osobami realizującymi w 2020 roku usługi opieki wytnieniowej zostały zawarte po ponad trzech miesiącach od podpisania umowy z wojewodą na realizację zadania. 4. Nie dokumentowano weryfikacji, czy osoby świadczące usługi opieki wytnieniowej nie należały do grupy osób, których wynagrodzenia zaliczane są do kosztów niekwalifikowalnych. 5. Nieprzekazanie do akceptacji Wojewody plakatu informacyjnego o Programie oraz nieoznakowanie go logo MRIPS. 6. Stan problematyczny: Przyznawanie opieki wytnieniowej bądź odmowa jej przyznania w latach 2020–2021 bez wydawania decyzji administracyjnych, co było niezgodne z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Celem uchwalonego 23 października 2018 r. Funduszu Solidarnościowego było utworzenie funduszu celowego ukierunkowanego na wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne lub finansowe osób niepełnosprawnych. Miał on finansować nowe zadania oraz nowe formy wsparcia osób niepełnosprawnych, określane w programach odpowiednio Rady Ministrów lub ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Na tej podstawie, w 2019 roku powstał *Program Opieka wytchnieniowa* (realizowany również w kolejnych latach) skierowany do dzieci i osób z niepełnosprawnościami⁵⁹, których członkowie rodzin lub opiekunowie wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu opieki oraz podniesienia swojej wiedzy i umiejętności w jej sprawowaniu. Grupę docelową stanowiły dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności (w 2019 roku łącznie ze wskazaniem: [1] konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz [2] konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji) oraz osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności (od 2020 roku również osoby z orzeczeniami równoważnymi⁶⁰). Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w Programach ogłoszonych i realizowanych w latach 2019–2020 wsparcie w pierwszej kolejności powinno trafić do wyżej wymienionych osób, które są całkowicie niesamodzielne⁶¹.

W Programie ogłoszonym w 2021 roku określono, że gmina i powiat przyznając wsparcie w ramach opieki wytchnieniowej w pierwszej kolejności powinna skierować pomoc do dzieci niepełnosprawnych lub osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub z orzeczeniem równoważnym, które: [1] mają niepełnosprawność sprzężoną/złożoną,

⁵⁹ Zgodnie z art. 2 ustawy o Funduszu osobą niepełnosprawną jest osoba niepełnosprawna w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).

⁶⁰ Zgodnie z art. 5 i 62 ustawy o rehabilitacji za orzeczenia równoważne uznaje się: [1] orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o: całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji – traktuje się je na równi z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, całkowitej niezdolności do pracy ustalone na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, dalej: ustawa o FUS) – na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz częściowej niezdolności do pracy, ustalone na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o FUS i celowości przekwalifikowania, o którym mowa w art. 119 ust. 2 i 3 tej ustawy (na równi z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności); [2] ważne orzeczenia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidztwa wydane przed 1 stycznia 1998 r., przy czym orzeczenia o zaliczeniu do: I grupy inwalidów traktowane są na równi z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, do II grupy inwalidów na równi z orzeczeniami o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a do III grupy inwalidów na równi z orzeczeniami o lekkim stopniu niepełnosprawności; [3] osoby o stałej albo długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym z tym, że: osoby, którym przysługuje zasiłek pielęgnacyjny, traktuje się jako zaliczone do znacznego stopnia niepełnosprawności, a pozostałe do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

⁶¹ Wymagają wielopłaszczyznowego wsparcia, w tym w zakresie potrzeb zdrowotnych, pielęgnacyjnych, zapobiegania wtórnym powikłaniom, stymulowania i rozwijania aparatu ruchu, kompetencji poznawczych oraz społecznych.

[2] wymagają wysokiego poziomu wsparcia, [3] stale przebywają w domu, tj. nie korzystają z ośrodka wsparcia lub placówek pobytu całodobowego. Przyznając pomoc należało uwzględnić stan zdrowia i sytuację życiową uczestników Programu. Łączna liczba osób zaplanowanych do objęcia opieką wytchnieniową w 2021 roku (w skali kraju) wynosiła nie mniej niż 1500.

W celu pomiaru samodzielności w 2019 roku wprowadzono obowiązek wypełniania przez lekarza specjalistę (właściwego ze względu na symbol niepełnosprawności znajdujący się na orzeczeniu o niepełnosprawności) *Karty oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthel*⁶², a od 2020 roku według *skali FIM*⁶³ (pomiar ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu oraz zakresu niezbędnego wsparcia). *Kartę pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny – skali FIM* powinien uzupełnić lekarz rodzinny, lekarz rehabilitacji medycznej, fizjoterapeuta lub pielęgniarka.

W pierwszej kolejności opieką powinni być objęci pacjenci, którzy w wyniku badania według *skali Barthel* otrzymali do 40 punktów⁶⁴ oraz do 75 punktów w *skali FIM*. Należy podkreślić, że karta według *skali FIM* nie była dokumentem obowiązkowym, jednak opieka wytchnieniowa w przypadku dużej liczby zgłoszeń powinna w pierwszej kolejności być skierowana do osób posiadających tą kartę.

Nabór wniosków do Programu

Realizacja Programu następowała w trybie naboru wniosków przeprowadzanego przez właściwych wojewodów, którzy sporządzali listy rekomendowanych wniosków i przekazywali je do MRiPS (art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Ogłoszenie o naborze wniosków powinno zostać zamieszczone w BIP MRiPS oraz zawierać: rodzaj zadań, podmioty uprawnione do składania wniosków, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań, warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu, termin i warunki realizacji zadań, termin i miejsce składania wniosków oraz termin ich rozpatrzenia. MRiPS mogło powołać zespół do weryfikacji wniosków lub listy rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów (art. 13 ust. 3–5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Kryteriami oceny wniosków były w szczególności: adekwatność wniosku w odniesieniu do celów Programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych we wniosku, zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje

⁶² Międzynarodowa skala Barthel stosowana jest do oceny sprawności ruchowej chorych. Pomaga określić i opisać, jakie czynności chory może wykonywać sam i w jakim zakresie potrzebuje pomocy.

⁶³ Skala Pomiaru Niezależności Funkcjonalnej (FIM – *The Functional Independence Measure*) służy do określenia poziomu samodzielności osoby z niepełnosprawnością w codziennym funkcjonowaniu, a tym samym zakresu oraz intensywności niezbędnego wsparcia oraz wynikającego z tego psychofizycznego obciążenia opiekuna i wskazania potrzeby skorzystania w pierwszej kolejności z usług opieki wytchnieniowej.

⁶⁴ Uzyskanie do 40 punktów w skali Barthel powoduje zakwalifikowanie pacjenta do opieki długoterminowej, oznacza także, że chory wymaga stałej opieki.

wniosek oraz zdolność organizacyjną wnioskodawcy i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań (art. 13 ust. 6 przywołanej ustawy). Lista podmiotów, których wnioski zostały zatwierdzone, wraz z kwotą przyznanych środków powinna zostać zamieszczona w BIP.

Podstawą przekazania środków jst była umowa zawarta z wojewodą, która określała w szczególności: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki z Funduszu zostały przyznane, termin jego wykonania, wysokość przyznanych środków, tryb płatności, termin i sposób ich rozliczenia, termin zwrotu niewykorzystanej części, tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy (art. 13 ust. 9 i 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym).

Do zadań MRiPS związanych z realizacją Programu należało: opracowanie i ogłoszenie Programu oraz naboru wniosków w BIP, weryfikacja list wniosków rekomendowanych do dofinansowania oraz ich zatwierdzenie, zawieranie umów w wojewodami w sprawie przekazania środków przyznanych w ramach Programu, przygotowanie wzorów dokumentacji związanej z Programem (m.in. wniosków i sprawozdań dla gmin, powiatów i wojewodów, kart zgłoszenia do Programu i kart realizacji usług opieki wytchnieniowej), monitorowanie i od 2020 roku koordynacja zadań wojewodów wynikających z Programu.

Zadania wojewodów obejmowały:

- przeprowadzanie naboru wniosków, w tym zamieszczanie ogłoszeń o naborze w BIP, udzielanie informacji o zasadach Programu i warunkach naboru wniosków, dokonywanie formalnej i merytorycznej oceny wniosków, a od 2020 roku również w zakresie racjonalnego i celowego wydatkowania środków;
- sporządzanie i przekazywanie do MRiPS wniosku o środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych wniosków jst;
- informowanie gmin i powiatów o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu;
- zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami, w 2019 roku w terminie 14 dni od zatwierdzenia przez MRiPS listy rekomendowanych wniosków, a od 2020 roku w terminie 30 dni od podpisania przez wojewodę umowy z MRiPS;
- przekazywanie gminom i powiatom środków finansowych oraz ich analizowanie i rozliczanie;
- koordynacja, nadzór oraz kontrola zadań realizowanych przez gminę i powiat w ramach Programu.

W związku z realizacją Programu gminy i powiaty zobowiązane były do: [1] złożenia wniosku na środki finansowe do właściwego wojewody; [2] niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków złożenie do wojewody oświadczenia o przyjęciu bądź rezygnacji z przyznanych środków finansowych; [3] koordynowanie realizacji Programu w gminie lub powiecie; [4] realizowanie zadań zgodnie z podpisanymi umowami;

[5] rozliczenie otrzymanych środków finansowych oraz poddanie się kontroli zgodnie z umową w sprawie przyznania środków w ramach Programu; [6] przedstawienie na żądanie wojewody wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących realizowanych zadań; [7] prowadzenie dokumentacji potwierdzającej realizację Programu; [8] od 2020 roku informowanie o ogłoszeniu o naborze wniosków na własnej stronie internetowej.

W 2021 roku określono *Kryteria naboru wniosków przez Wojewodę*, które obejmowały kryteria oceny formalnej (0–1 pkt), merytorycznej (0–4 pkt) oraz pozostałe (0–12 pkt), tj.: [1] posiadanie wiedzy i doświadczenia w realizacji zadań w zakresie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; [2] dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zadania, jeżeli wnioskodawca wykazałby, że dysponuje lub będzie dysponował na czas realizacji Programu osobami zdolnymi koordynować i wykonywać usługi opieki wytchnieniowej; [3] ocenę kalkulacji kosztów realizacji usług opieki wytchnieniowej pod względem spójności z opisem działań, a także adekwatności i celowości w odniesieniu do przedstawionego zakresu rzeczowego zadania; [4] planowaną liczbę uczestników Programu, w tym w szczególności planowaną liczbę osób niepełnosprawnych wymagających wysokiego poziomu wsparcia (osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją). Pierwszeństwo w przyznaniu rekomendacji przez Wojewodę miały wnioski, które uzyskały najwyższą liczbę punktów.

Realizacja usług opieki wytchnieniowej

Wsparcie realizowane w ramach Programu obejmowało: pobyt dzienny, całodobowy, a także specjalistyczne poradnictwo (psychologiczne lub terapeutyczne) oraz zapewnienie wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji lub rehabilitacji i dietetyki, przy czym wsparcie w ramach pierwszego i drugiego rodzaju realizowane było przez gminy (z możliwością udziału powiatów), a specjalistyczne poradnictwo przez powiaty.

Podstawą przyznania wsparcia określoną w Programie były: w 2019 roku wniosek rodzica bądź opiekuna prawnego osoby z niepełnosprawnością oraz decyzja administracyjna, a w latach 2020–2021 karta zgłoszenia do Programu (przy czym kolejne zgłoszenie mogło być dokonane osobiście, telefonicznie, drogą pisemną lub za pomocą poczty elektronicznej).

W godzinach realizacji usługi opieki wytchnieniowej nie mogły być świadczone inne formy pomocy usługowej, w tym: usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, bądź usługi finansowane w ramach Funduszu Solidarnościowego lub z innych źródeł⁶⁵.

Maksymalny koszt usługi opieki wytchnieniowej wynosił:

- w 2019 roku w przypadku pobytu dziennego – do 30 zł za godzinę w przypadku świadczenia usługi w miejscu zamieszkania i do 20 zł

⁶⁵ Warunek ten został określony w Programach przyjętych na 2020 i 2021 rok.

ZAŁĄCZNIKI

za godzinę w ośrodku wsparcia lub w domu pomocy społecznej, do 180 zł za dobę w przypadku pobytu całodobowego i do 40 zł za godzinę w przypadku specjalistycznego poradnictwa;

- w 2021 roku do 40 zł za godzinę w przypadku pobytu dziennego (przy czym maksymalna długość pobytu wynosiła 12 godzin dla jednej osoby), do 600 zł za dobę w przypadku pobytu całodobowego i do 100 zł za godzinę specjalistycznego poradnictwa.

Maksymalny wymiar bezpłatnej opieki wytchnieniowej wynosił:

- w 2019 roku – do 14 dni w formie pobytu całodobowego oraz do 240 godzin łącznie w formie pobytu dziennego i specjalistycznego poradnictwa;
- w 2020 roku – do 14 dni w formie pobytu całodobowego, do 240 godzin pobytu dziennego i do 40 godzin specjalistycznego poradnictwa;
- w 2021 roku – do 14 dni w formie pobytu całodobowego, do 240 godzin pobytu dziennego i do 20 godzin specjalistycznego poradnictwa.

W przypadku zlecenia realizacji usługi opieki wytchnieniowej organizacjom pozarządowym o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego oraz podmiotom o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy gmina i powiat, od 2020 roku, zobowiązane były do koordynacji, nadzoru, kontroli zadań oraz sposobu wykorzystania środków zgodnie z Programem oraz podpisania umów z ww. podmiotami, które powinny zawierać wzory sprawozdań.

Dodatkowe wsparcie

W 2019 roku po wykorzystaniu nieodpłatnego limitu godzin osoby potrzebujące dodatkowego wsparcia mogły korzystać z opieki wytchnieniowej w takim samym wymiarze, ponosząc odpłatność w wysokości 50% kosztów (pozostały koszt finansowała gmina lub powiat). Warunkiem przyznania pomocy było spełnienie kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej. W latach 2020–2021 kryterium dochodowe nie obowiązywało. Po przekroczeniu maksymalnego wymiaru godzin gmina lub powiat mogły przyznać dodatkowe wsparcie finansowane ze środków własnych. W 2021 roku uczestnik Programu mógł uzyskać dodatkowe wsparcie w formie opieki całodobowej w przypadku pobytu w szpitalu członka rodziny lub opiekuna prawnego spowodowanego zakażeniem koronawirusem po przedłożeniu zaświadczenia lekarskiego dotyczącego hospitalizacji w wymiarze kolejnych 14 dni.

Miejsca świadczenia opieki wytchnieniowej

W 2019 roku usługi opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego mogły być realizowane w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością, ośrodku wsparcia, domu pomocy społecznej, jako zorganizowanej usługi; w ramach pobytu całodobowego w ośrodkach wsparcia, w tym w środowiskowych domach samopomocy posiadających miejsca całodobowego pobytu oraz mieszkaniach chronionych (z wyłączeniem możliwości pobytu dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością).

W latach 2020–2021, częściowej zmianie uległy miejsca, w których opieka wytchnieniowa mogła być realizowana. W ramach pobytu dziennego poza miejscem zamieszkania i ośrodkiem wsparcia⁶⁶ dopuszczono możliwość realizacji tej opieki w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego (pod warunkiem pozytywnego zaopiniowania tego miejsca przez jst realizującą Program). W ramach pobytu całodobowego opieka wytchnieniowa mogła być realizowana w ośrodku wsparcia⁶⁷, w ośrodku lub placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym wpisaną do rejestru właściwego wojewody oraz w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego (które otrzyma pozytywną opinię gminy lub powiatu realizującego Program).

- 1) Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu, w której mogą być prowadzone miejsca całodobowego okresowego pobytu (art. 51 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy społecznej).
- 2) Środowiskowy dom samopomocy posiadający miejsca całodobowego pobytu – w myśl art. 51a ustawy o pomocy społecznej standardy usług świadczonych w tych domach określone zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy⁶⁸.
- 3) Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu (zgodnie z art. art. 53 ust. 2–5 ustawy o pomocy społecznej). Może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego. W zależności od celu udzielania wsparcia prowadzone jest jako mieszkanie chronione treningowe lub mieszkanie chronione wspierane – przeznaczone dla osób niepełnosprawnych. Minimalne standardy usług świadczonych w tym mieszkaniu oraz minimalne standardy pomieszczeń zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych⁶⁹.
- 4) Dom pomocy społecznej – świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Dom pomocy społecznej może również świadczyć usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób w nim niezamieszkujących (art. 55 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Rejestr domów pomocy społecznej prowadzi wojewoda, który corocznie, do dnia 30 czerwca, ogłasza rejestr domów pomocy społecznej w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 57 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej).

⁶⁶ W 2020 roku prowadzonym jako zadanie własne samorządu.

⁶⁷ Jw.

⁶⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 249.

⁶⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 822, ze zm.

W zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, mogą być tworzone domy pomocy społecznej np. dla osób niepełnosprawnych fizycznie, osób w podeszłym wieku czy osób przewlekle somatycznie chorych, przy czym w jednym budynku mogą być prowadzone domy dla osób przewlekle somatycznie chorych i osób niepełnosprawnych fizycznie bądź osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych fizycznie. Dom pomocy społecznej może być prowadzony przez jednostki samorządu terytorialnego, Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia, inne osoby prawne oraz osoby fizyczne po uzyskaniu od właściwego wojewody zezwolenia na jego prowadzenie. Standardy wyposażenia i zatrudnienia w domu pomocy zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej⁷⁰.

- 5) Ośrodek lub placówka zapewniająca całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym wpisana do rejestru właściwego wojewody. Wojewoda wydaje i cofa pozwolenia na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, prowadzi rejestr tych placówek (art. 22 pkt 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej), kontroluje te placówki w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw przebywających tam osób oraz w zakresie zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi kwalifikacjami (art. 22 pkt 10 tej ustawy). Standard zatrudnienia w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku oraz kwalifikacje osób w niej zatrudnionych określa art. 68a pkt 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej, obowiązujący od 1 stycznia 2020 r. Na uwadze należy jednak mieć przepisy przejściowe obowiązujące w tym zakresie wskazane w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁷¹.

Do obowiązków gminy i powiatu związanych z realizacją opieki wytchnieniowej należało również umożliwienie osobom korzystającym z opieki wytchnieniowej samodzielnego wyboru osoby, która będzie świadczyć usługę opieki wytchnieniowej oraz samodzielnego wyboru miejsca w przypadku świadczenia opieki w miejscu wskazanym przez wnioskodawcę (pod warunkiem pozytywnego zaopiniowania przez gminę lub powiat).

Rozliczenie środków

Środki finansowe przyznane w ramach Programu powinny być wykorzystane zgodnie z umową zawartą pomiędzy jst, a wojewodą oraz rozliczone i zwrócone (w przypadku niewykorzystania) w terminach w niej wskazanych.

Gmina i powiat mogły pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej: nie więcej niż 1% środków przekazanych na realizację Programu w latach 2019–2020 i do 2% w 2021 roku, a wojewoda do 0,5% w 2021 roku.

⁷⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.

⁷¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1690, ze zm.

Wydatki uznawane były za kwalifikowalne w przypadku, gdy zostaną poniesione w okresie realizacji zadania, tj. od podpisania umowy z wojewodą do 31 grudnia danego roku, przy czym istniała możliwość zrefundowania ze środków Programu wydatków poniesionych w związku z realizacją zadania w 2020 roku od 6 marca, a w 2021 roku od 1 stycznia (do czasu otrzymania środków gmina lub powiat mogły realizować opiekę wytchnieniową ze środków własnych). Określony w Programie katalog wydatków niekwalifikowalnych w poszczególnych latach nieznacznie się różnił. W latach 2019–2021 za wydatki niekwalifikowalne uznawano: odsetki od zadłużenia, kary i grzywny, wpłaty na PFRON, podatek VAT, który mógł zostać odliczony na podstawie przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, odsetki za opóźnienia w regulowaniu zobowiązań oraz odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowych wpłat należności budżetowych i innych należności do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁷². W latach 2020–2021 za wydatki niekwalifikowalne uznawane były również koszty opieki świadczonej przez członków rodziny, opiekunów prawnych lub osoby faktycznie zamieszkujące razem z uczestnikiem Programu, kwoty i koszty pożyczki lub kredytu, a w 2021 roku koszty spłaty zaległych zobowiązań finansowych, leczenia i rehabilitacji, amortyzacji, leasingu oraz rezerwy na pokrycie przyszłych zobowiązań. Ostateczną decyzję o kwalifikowalności podejmuje wojewoda.

Obowiązki sprawozdawcze i informacyjne

Sprawozdania z realizacji Programu:

- w 2020 roku gminy i powiaty miały obowiązek przekazania właściwemu wojewodzie zestawienia z realizacji Programu w terminie 15 dni od jego zakończenia;
- w latach 2019–2021 gminy i powiaty zobowiązane były do przekazania właściwemu wojewodzie sprawozdanie z realizacji Programu według ustalonego wzoru w terminie 30 dni od jego zakończenia;
- wojewodowie przekazywali do MRiPS roczne sprawozdanie z realizacji Programu (za 2019 rok do 20 lutego 2020 r., natomiast za 2020 rok i 2021 rok w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania);

MRiPS akceptowało, do 31 marca roku następnego, sprawozdania złożone przez wojewodów oraz sporządzało roczne sprawozdania z realizacji Programu (za 2019 rok do 30 kwietnia 2020 r., a za 2020 i 2021 rok do 31 maja roku następnego).

Gminy i powiaty realizujące wsparcie zobowiązane były do informowania o otrzymanych środkach z Funduszu, we wszystkich materiałach, publikacjach, informacjach dla mediów, ogłoszeniach i wystąpieniach publicznych dotyczących realizowanego zadania oraz rozpowszechniania w dowolnej formie, w prasie, radiu, telewizji, Internecie i innych publikacjach nazwy Programu, przedmiotu i celu, na który przyznano wsparcie finansowe oraz informacji o wysokości przyznanego wsparcia finansowego. W latach 2019–2020 gminy i powiaty zobowiązane były do umieszczania logo Minister-

⁷² Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

stwa na wszystkich materiałach promocyjnych oraz informacyjnych, dotyczących realizowanego zadania w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Od 2021 roku powinny stosować *Wytyczne zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych* wraz z niezbędnymi załącznikami opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁷³, a od 25 czerwca 2021 r. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁷⁴.

Pomoc społeczna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następowało w formie decyzji administracyjnej, która zgodnie z art. 106 ust. 4 przywołanej ustawy wydawana była po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Wydania tej decyzji nie wymagały działania polegające na udzieleniu świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2 przywołanej ustawy).

W myśl przepisów ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należało m.in. organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych jako zadanie o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 11 i 12 ww. ustawy), a także prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki (art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Do zadań własnych powiatu należało m.in.: [1] prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, [2] prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób, [3] prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, [4] podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb (art. 19 pkt 2, 10, 11 i 16 ustawy).

W myśl art. 23 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego prowadzi i rozwija rejestr centralny obejmujący dane dotyczące jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także dane dotyczące osób i rodzin ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej lub korzystających z tych świadczeń oraz form udzielonej pomocy społecznej, gromadzone przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej na podstawie przepisów ustawy, oraz przetwarza te dane w celu realizacji zadań. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej przekazują

⁷³ <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne>

⁷⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 953, ze zm.

dane do rejestru centralnego. W rejestrze w celu umożliwienia weryfikacji danych dotyczących osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, osób korzystających z tych świadczeń oraz członków ich rodzin, gromadzi się m.in. informacje o imieniu i nazwisku, dacie urodzenia, adresie miejsca zamieszkania lub pobytu lub zameldowania na pobyt stały, dacie i miejscu złożenia wniosku o przyznanie świadczenia oraz rodzaju wnioskowanego świadczenia, dacie wydania i rodzaju rozstrzygnięcia w sprawie świadczenia, okresie, na który świadczenie zostało przyznane.

Prawo dostępu do tych informacji oraz ich przetwarzania mają ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centrum pomocy rodzinie – w celu weryfikacji danych dotyczących osób ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej, osób korzystających z tych świadczeń oraz członków ich rodzin (art. 23a ust. 3 pkt 1 ww. ustawy).

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Do 2019 roku usługi wspomagające opiekunów osób z niepełnosprawnościami oferowane były m.in. przez organizacje pozarządowe, np. Centrum Opieki Wyręczającej dla Przewlekłe i Nieuleczalnie Chorych Dzieci powołane i prowadzone w Krakowie przez fundację Małopolskie Hospicjum dla Dzieci. Opieka wytchnieniowa, wdrożona w 2019 roku, wpisuje się w postanowienia Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku, podpisanej przez rząd Polski – 20 marca 2007 r., i ratyfikowanej przez Polskę – 6 września 2012r.⁷⁵ Celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami.

Nabór do Programu Opieka wytchnieniowa 2019 został ogłoszony 3 kwietnia 2019 r., a jego wyniki – 4 czerwca 2019 r. W latach 2020–2021 Program był kontynuowany. W Programie na 2020 rok nabór wniosków ogłoszono 13 marca 2020 r., a na 2021 rok – 3 grudnia 2020 r. Wyniki naboru w latach 2020–2021 zostały ogłoszone odpowiednio 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r. W 2019 roku realizacja Programu (tym samym refundacja poniesionych kosztów) następowała po podpisaniu umowy z wojewodą, a w latach 2020–2021 rozpoczęcie realizacji opieki wytchnieniowej było możliwe przed podpisaniem umowy z właściwym wojewodą (tj. od 6 marca 2020 r. i od 1 stycznia 2021 r.).

Zainteresowanie gmin i powiatów opieką wytchnieniową, które w latach 2019–2020 było niewielkie, znacznie wzrosło w 2021 roku. Wnioski o dofinansowanie w 2019 roku złożyły 324 gminy i powiaty na łączną kwotę 28 548,5 tys. zł, a w 2021 roku 699 gmin i powiatów na łączną kwotę 108 320,4 tys. zł. Wysokość zaplanowanych przez MRiPS środków na realizację Programu wynosiła 110 000 tys. zł w 2019 roku, 80 000 tys. zł w 2020 roku i 50 000 tys. zł w 2021 roku (kwotę podwyższono do 60 300 tys. zł). Liczbę i wartość wniosków o dofinansowanie, przyznanych oraz wykorzystanych środków w latach 2019–2021 w poszczególnych województwach obrazuje poniższa tabela.

⁷⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

Tabela nr 2 Liczba i wartość wniosków o dofinansowanie wsparcia wychnieniowego oraz wysokość wykorzystanych środków z podziałem na województwa					
Województwo	Liczba powiatów i gmin ubiegających się o dofinansowanie	Wartość wniosków złożonych (wnioskowana kwota)	Rekomendowana kwota dofinansowania	Kwota środków wykorzystanych na realizację Programu	% środków wykorzystanych
2019					
dolnośląskie	15	1 997 133,24	1 997 133,24	579 572,28	29,02
kujawsko-Pomorskie	24	3 316 273,12	3 316 273,12	668 744,08	20,17
lubelskie	45	2 448 168,50	2 448 168,50	758 638,57	30,99
lubuskie	11	820 879,52	820 879,52	335 587,69	40,88
łódzkie	8	377 464,60	377 464,60	54 017,84	14,31
małopolskie	28	987 477,50	987 477,50	492 598,58	49,88
mazowieckie	26	3 348 437,38	3 348 571,78	745 256,18	22,26
opolskie	5	516 259,20	516 259,20	22 897,74	4,44
podkarpackie	16	601 622,96	601 622,96	363 986,23	60,50
podlaskie	5	1 006 638,32	1 006 638,32	200 881,64	19,96
pomorskie	36	1 868 492,04	1 868 492,04	796 285,95	42,62
śląskie	35	1 625 534,44	1 625 534,44	628 401,34	38,66
świętokrzyskie	11	1 555 927,54	1 555 927,54	600 310,36	38,58
marmińsko-mazurskie	12	549 501,84	549 501,84	165 423,88	30,10
wielkopolskie	27	1 895 344,24	1 976 944,04	518 916,95	26,25
zachodniopomorskie	20	656 952,48	656 952,48	251 607,47	38,30
RAZEM	324	23 572 106,92	23 653 841,12	7 183 126,78	30,37
2020					
dolnośląskie	29	2 359 425,84	2 359 425,84	1 677 816,88	71,11
kujawsko-Pomorskie	17	1 554 993,44	1 554 993,44	701 319,92	45,10
lubelskie	40	3 333 568,35	3 333 568,35	2 090 231,83	62,70
lubuskie	14	630 065,60	630 065,60	531 210,78	84,31

Tabela nr 2 Liczba i wartość wniosków o dofinansowanie wsparcia wychnieniowego oraz wysokość wykorzystanych środków z podziałem na województwa					
Województwo	Liczba powiatów i gmin ubiegających się o dofinansowanie	Wartość wniosków złożonych (wnioskowana kwota)	Rekomendowana kwota dofinansowania	Kwota środków wykorzystanych na realizację Programu	% środków wykorzystanych
Łódzkie	4	152 549,00	152 549,00	83 261,12	54,58
małopolskie	25	1 187 905,00	1 187 905,00	921 894,95	77,61
mazowieckie	45	4 520 170,48	4 520 170,48	3 035 383,99	67,15
opolskie	9	379 429,12	379 429,12	196 700,17	51,84
podkarpackie	17	697 381,12	697 381,12	605 426,14	86,81
podlaskie	9	719 550,04	719 550,04	517 459,83	71,91
pomorskie	41	4 619 640,96	4 619 640,96	1 360 765,90	29,46
śląskie	33	2 492 250,02	2 492 250,02	1 599 939,62	64,20
świętokrzyskie	18	1 707 320,68	1 707 320,68	1 382 788,09	80,99
warmińsko-mazurskie	11	406 152,82	406 152,82	271 261,95	66,79
wielkopolskie	29	2 996 853,17	2 996 853,17	1 421 269,80	47,43
zachodniopomorskie	18	791 257,28	791 257,28	297 489,47	37,60
RAZEM	359	28 548 512,92	28 548 512,92	16 694 220,44	58,48
2021					
dolnośląskie	61	7 399 132,73	3 699 566,36	2 803 392,55	75,78
kujawsko-pomorskie	19	2 849 281,00	1 424 640,50	1 085 595,16	76,20
lubelskie	68	12 963 702,84	6 481 851,42	4 992 085,32	77,02
lubuskie	26	3 965 871,77	2 974 403,83	2 006 066,39	67,44
Łódzkie	15	2 343 277,40	1 171 638,70	467 332,12	39,89
małopolskie	61	6 305 505,00	4 729 128,75	4 163 799,33	88,05
mazowieckie	98	15 263 473,55	7 631 736,78	6 698 155,46	87,77
opolskie	28	2 189 169,50	1 094 584,75	935 524,74	85,47
podkarpackie	51	4 386 903,47	3 290 177,60	2 688 404,93	81,71
podlaskie	11	1 823 299,91	911 649,96	708 269,56	77,69
pomorskie	55	9 282 460,96	4 641 230,48	3 367 937,37	72,57
śląskie	71	13 657 460,09	6 828 730,05	4 716 328,52	69,07
świętokrzyskie	31	9 778 934,67	7 334 201,00	6 735 788,54	91,84
warmińsko-mazurskie	29	4 644 544,28	2 322 272,14	1 283 484,44	55,27
wielkopolskie	43	8 559 981,31	4 279 990,66	3 329 440,92	77,79

Tabela nr 2					
Liczba i wartość wniosków o dofinansowanie wsparcia wytchnieniowego oraz wysokość wykorzystanych środków z podziałem na województwa					
Województwo	Liczba powiatów i gmin ubiegających się o dofinansowanie	Wartość wniosków złożonych (wnioskowana kwota)	Rekomendowana kwota dofinansowania	Kwota środków wykorzystanych na realizację Programu	% środków wykorzystanych
zachodniopomorskie	32	2 907 434,50	1 453 717,25	1 001 682,02	68,90
RAZEM	699	108 320 432,98	60 269 520,23	46 983 287,37	77,96
OGÓLEM 2019+2020+2021	1382	160 441 052,82	112 471 874,27	70 860 634,59	63,00

Źródło: opracowano na podstawie danych uzyskanych podczas kontroli w MRiPS oraz pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z 16 urzędów wojewódzkich na podstawie sprawozdań z realizacji Programu Opieka Wytchnieniowa – edycja 2021.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności (Dz. U. 2018 r. poz. 932).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 953, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy (Dz. U. z 2020 r. poz. 249).
11. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz.U. z 2018 r. poz. 822, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
15. Wojewodowie
16. Polski Czerwony Krzyż
17. Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami
18. Fundacja Imago
19. Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną
20. Ogólnopolska Federacja Organizacji Osób Nieprawnych Ruchowo
21. Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem
22. Fundacja na Rzecz Dzieci z Zaburzeniami Rozwoju i Ich Rodzin
23. Stowarzyszenie Rodzin i Opiekunów Osób z Zespołem Downa Bardziej Kochani
24. Polskie Stowarzyszenie Osób z Niepełnosprawnościami
25. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast
26. Starostowie Powiatów

6.5. Stanowisko Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do informacji o wynikach kontroli



**MINISTER
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

BKA-II.081.11.3.2022.IK

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli NIK P/21/062 *Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wytchnieniowego*

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/21/062 *Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wytchnieniowego*, otrzymanej przy piśmie NIK znak: LBI.430.004.2022 z dnia 7 czerwca 2022 r.

W zakresie wniosku nr 1 informuję, że na etapie procedowania programów nowej edycji podjęte zostaną czynności celem ujednoczenia procedury udzielania świadczeń usług opieki wytchnieniowej przez jednostki samorządu terytorialnego, w sposób spójny i niekolidujący z przepisami ustawy o pomocy społecznej.

Ponadto rozważona zostanie możliwość wystąpienia z inicjatywą legislacyjną w zakresie wprowadzenia usługi opieki wytchnieniowej w formie rozwiązania systemowego.

Odnosząc się do wniosku nr 2 informuję, że Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych dokona analizy możliwości technicznych i ekonomicznych utworzenia jednego rejestru/źródła danych dotyczących liczby osób z niepełnosprawnościami, uwzględniającego dane pozwalające na rozeznanie potrzeb osób niepełnosprawnych, co umożliwiłoby m. in. realizatorom programów zapewniającym opiekunom osób

niesamodzielnych wsparcie wytchnieniowe precyzyjne ustalenie potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej.

Powyższa analiza być może pozwoli na podjęcie ewentualnych działań legislacyjnych w celu stworzenia stosownej regulacji prawnej, o ile możliwości techniczne, dane osobowe i wrażliwe, a także potencjalne koszty pozwolą na stworzenie jednego rejestru obejmującego pełne dane o liczbie osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi na wniosek nr 3 informuję, że na etapie projektowania przyszłorocznych edycji programów „Opieka wytchnieniową” oraz „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnościami”, podjęte zostaną kroki zmierzające do dalszego usprawnienia organizacji i jakości udzielanych świadczeń opieki wytchnieniowej.

Z wyrazami szacunku

**Minister
z up. Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu**

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/