



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK KOZŁOWSKI

KPS.410.2.1.2024

Pani
Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/035 Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego
w ramach Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 13 grudnia 2023 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r.; Bożena Teresa Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r.; Marlena Magdalena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.; Dorota Małgorzata Bojemska, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie i wdrożenie Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*.
2. Realizacja Programu, w tym monitorowanie i kontrola zadań wojewodów.

Okres objęty kontrolą

Lata 2020-2023. Do realizacji celu kontroli wykorzystano także dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

1. Anna Marszałek-Rochowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/26/2024 z 24 kwietnia 2024 r.
2. Anna Rzyśko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/25/2024 z 24 kwietnia 2024 r.
3. Sylwia Biernacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/50/2024 z 6 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3, tom II str. 1-9)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, że przygotowanie Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*³ nie zapewniało w pełni prawidłowej jego realizacji. Ministerstwo nie dysponowało narzędziami umożliwiającymi dokonywanie wiarygodnej oceny osiągania celów Programu. Nieprzyjęcie wskaźników i nieokreślenie ich wartości bazowych i docelowych dla Programu jako całości (a nie kolejnych jego edycji) nie pozwala na monitorowanie stopnia realizacji celów i przeprowadzenie ewaluacji Programu. Tym samym, mimo określenia w Programie jego celów, wyniki ich realizacji są praktycznie nieweryfikowalne. Powyższe okoliczności uniemożliwiły dokonanie przez NIK oceny faktycznej skuteczności Programu, na realizację którego w ramach trzech edycji⁴, w latach 2020-2023 łącznie wydatkowano 270 819,5 tys. zł.

Przygotowanie i realizacja Programu przebiegały w sposób chaotyczny. Przed przyjęciem Programu w 2019 r. Minister nie określił skali potrzeb i liczby centrów niezbędnych dla ich zaspokojenia, perspektywy czasowej ani kwoty środków planowanych na realizację Programu. Nierzetelne przygotowanie założeń skutkowało wielokrotnymi zmianami treści samego Programu oraz treści ogłoszeń o naborach wniosków w jego ramach, w zakresie celów, wymogów wobec realizujących go jednostek samorządu terytorialnego (jst), wzorów dokumentów, w tym wniosków, umów, sprawozdań oraz terminów ich składania, a także zasad rozliczania Programu.

W kolejnych edycjach Programu oraz corocznych naborach przyjmowano odmienne cele i wskaźniki: w edycji 2019 nie przypisano mierzalnych wskaźników do celów Programu oraz nie określono kryteriów formalnych, według których oceny wniosków mieli dokonywać wojewodowie. W efekcie, w Ministerstwie przeprowadzono ponowną ocenę formalną oraz merytoryczną wniosków i odrzucono większość wniosków rekomendowanych przez wojewodów. Nie określono limitu miejsc w tworzonych centrach, ani limitu górnego dofinansowania na ich utworzenie. Dopiero zmianą z 30 czerwca 2022 r. wprowadzono do Programu (edycja 2019 i edycja 2021) wskaźnik utworzenia w ramach tych edycji co najmniej 90 Centrów. W edycjach 2023 i 2024 przyjęto kilka nowych założeń⁵ i określono termin realizacji – edycja 2023 do 31 grudnia 2036 r., a edycja 2024 do 31 grudnia 2037 r. Przyjęto też wskaźniki. Nie obowiązywały one jednak od początku realizacji Programu, były zmieniane i nie przyjęto dla nich wartości bazowych i docelowych, nie stanowiły one więc narzędzia zarządczego, które pozwoliłoby na monitorowanie stopnia realizacji celów. Było to niezgodne z rozdziałem II pkt B pkt 6 Standardów kontroli zarządczej⁶.

Stwierdzono także inne przypadki nieprzestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy przyznawaniu i rozliczaniu środków Programu, co wskazuje na nieskuteczność nadzoru Ministra nad jego realizacją. Ponad 83% wniosków objętych badaniem zweryfikowano po terminie wynikającym z Programu, ze znacznym opóźnieniem akceptowane były sprawozdania przedkładane przez wojewodów, jak też nie były zatwierdzane sprawozdania końcowe (w trzech z 12 badanych przypadków). Nie sporządzono także sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu (edycje 2019 i 2021) za lata 2021-2023, mimo obowiązku wynikającego z postanowień Programu. W ocenie NIK, jedną z przyczyn nieprawidłowości było niewystarczające przygotowanie organizacyjne Ministerstwa do realizacji Programu,

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

³ Dalej: Program lub Program COM.

⁴ Edycje: 2019, 2021, 2023.

⁵ W edycjach 2023 i 2024 planowano utworzenie po co najmniej 10 nowych COM. Pięcioletni okres trwałości Centrów przewidziany w edycji 2019 i 2021, w edycjach 2023 i 2024 przedłużono do 10 lat. Określono górne limity dofinansowania tworzenia COM – 3259,1 tys. zł dla edycji 2023 i 3865,15 tys. zł dla edycji 2024. W edycji 2021 wprowadzono obowiązek przyjmowania do Centrum 40% osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w edycji 2023 podniesiono ten wskaźnik do 50%, a w edycji 2024 obniżono ponownie do 40%.

⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej.

zwłaszcza niewystarczająca liczba pracowników zajmujących się jego obsługą oraz duża ich rotacja. W okresie kontroli NIK w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych⁷ nie pracował żaden pracownik, który uczestniczył w przygotowaniu założeń Programu.

Wg stanu na połowę 2024 r., od początku realizacji Programu uruchomiono 44 Centra na 807 miejsc, w tym 271 na pobyt całodobowy, z których skorzystało 1287 osób z niepełnosprawnościami, w tym 418 z pobytu całodobowego i 869 z pobytu dziennego. Na podstawie zebranych wyników nie można jednak uzyskać miarodajnej informacji o efektach wydatkowanych środków publicznych i rezultatach podejmowanych działań, z punktu widzenia skuteczności, efektywności, a także potrzeb i oczekiwań osób z niepełnosprawnościami. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, pozytywnie należy ocenić samą ideę Programu oraz trwające w Ministerstwie prace zmierzające do ujednoczenia poszczególnych jego edycji w zakresie standaryzacji warunków i usług świadczonych przez COM oraz zasad realizacji Programu przez samorządy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne

1.1. Podstawy Programu Centra opiekuńczo-mieszkalne

Opis stanu faktycznego

1. Uruchomiony w 2019 r. Program *Centra opiekuńczo-mieszkalne* został zatwierdzony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹ na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym¹⁰. Zgodnie z założeniami Programu (edycja 2019)¹¹, był on skierowany do jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, które miały otrzymywać dofinansowanie na tworzenie i utrzymanie placówek nowego typu – centrów opiekuńczo-mieszkalnych przeznaczonych dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami, ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹².

Od przyjęcia Programu realizowano cztery jego edycje – 2019, 2021, 2023 i 2024, w ramach których ogłaszano nabory wniosków do dofinansowania. Program realizowany był w dwóch modułach.

Moduł I – utworzenie Centrum¹³. W ramach tego Modułu we wszystkich edycjach Programu od lipca 2019 r. do czerwca 2024 r. uruchomiono 44 Centra (na 807 miejsc, w tym 271 na pobyt całodobowy). 24 z nich funkcjonowało w budynkach

⁷ Dalej: BON.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Do 5 października 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 6 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735), od 13 grudnia 2023 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 2696), dalej: Ministerstwo, MRiPS lub MRPiPS. Program został zatwierdzony przez Minister Elżbietę Rafalską.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm., dalej: ustawa o FS.

¹² Program COM został zatwierdzony 31 maja 2019 r. przez Minister Elżbietę Rafalską, a ogłoszenie o naborze wniosków w ramach Programu COM – edycja 2019, zaakceptował Sekretarz Stanu w MRiPS – Pełnomocnik ds. Osób Niepełnosprawnych Krzysztof Michałkiewicz.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji.

¹⁴ 100% dofinansowania na budowę nowego obiektu na nieruchomości stanowiącej własność gminy, na zakup przez jst nowego obiektu w celu utworzenia Centrum lub na zmianę przeznaczenia całości lub części istniejącego obiektu, do którego jst posiada tytuł prawny.

wybudowanych ze środków Programu, 19 w budynkach dostosowanych, a jeden COM jest prowadzony na zlecenie powiatu.

Moduł II – funkcjonowanie Centrum¹⁴. Wg stanu na koniec czerwca 2024 r., od początku realizacji Programu z miejsc w 44 COM skorzystało 1287 osób z niepełnosprawnościami, w tym 418 z pobytu całodobowego i 869 z pobytu dziennego.

(akta kontroli t. I str. 84-158, 601-602, 620)

2. Przed przyjęciem Programu COM w 2019 r. nie sporządzono całościowej diagnozy sytuacji osób z niepełnosprawnościami ani pisemnej analizy, która wskazywałaby na potrzebę utworzenia placówek pobytu dziennego i całodobowego w formie COM. Wykorzystano natomiast wyniki konsultacji poprzedzających przyjęcie ustawy o FS. W 2018 r. odbyło się 16 spotkań regionalnych w województwach z udziałem kierownictwa Ministerstwa, wojewodów, dyrektorów oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz szeroko rozumianego środowiska osób z niepełnosprawnościami. Celem tych konsultacji było stworzenie mapy drogowej budowy systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich rodzin (kierunków działań). Z konsultacji nie powstał odrębny dokument, jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy o FS wpisano, że wsparcie aktywizacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PRRON) jest niewystarczające, a ze środków Funduszu będą finansowane rządowe i resortowe programy wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osób z niepełnosprawnościami (w obszarach m.in. informacji i komunikacji, urzędzeń i technologii oraz różnego rodzaju usług). Ustawą o FS Minister został zobowiązany do corocznego ogłaszania i publikowania w BIP planów działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych¹⁵, w których ustalał rodzaj realizowanych zadań i programów, a także warunki ich realizacji. W pierwszym planie wsparcia na rok 2019¹⁶ przewidziane zostało uruchomienie kilku programów finansowanych z FS: Program opieka wychnieniowa, Programu *asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, a także Program COM. Programy były realizowane w kolejnych latach.

Wyjaśniając, dlaczego Ministerstwo zdecydowało się na utworzenie placówek nowego typu, zamiast dofinansować i dostosować już istniejące ośrodki wsparcia, np. środowiskowe domy samopomocy (ŚDS), Dyrektor generalny Ministerstwa podkreślał, że to właśnie środowisko osób z niepełnosprawnościami, ich rodziny i opiekunowie wskazywali, że w Polsce brakuje ośrodków wsparcia – miejsc pobytu dziennego i całodobowego (mieszkań), o których stanowi Konwencja ONZ, tj. przeznaczonych w szczególności do osób kończących system edukacji („dorosłych niepełnosprawnych”), bez względu na typ niepełnosprawności, dla których nie było miejsca w istniejącej w ramach pomocy społecznej sieci ośrodków wsparcia – ŚDS, DPS, domach dziennego pobytu czy też warsztatach terapii zajęciowej (WTZ). Ponadto jego zdaniem w tym czasie dostrzegalne były tzw. „białe plamy”, np. w sieci ŚDS, gdzie w prawie 8,5% powiatów w skali kraju nie funkcjonowała żadna tego typu placówka, a niemal 20% wszystkich ośrodków wsparcia nie spełniało wymaganych standardów. Centra stanowią formę ośrodka wsparcia, zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷. Tym jednak różnią się od ŚDS, że trafiają do nich osoby niezależnie od kryteriów dochodowego (obowiązującego w pomocy społecznej) oraz rodzaju niepełnosprawności.

(akta kontroli t. I str. 612-619)

3. W 2021 r. została przyjęta Strategia na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030¹⁸. Był to pierwszy wieloletni dokument strategiczny dotyczący w całości

¹⁴ Dofinansowanie na utrzymanie działalności COM, transport uczestników, koszty wynagrodzeń kadry Centrum i osób świadczących usługi na jego rzecz.

¹⁵ Dalej: plany wsparcia.

¹⁶ Z 31 stycznia 2019 r.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm., (dalej: ustawa o pomocy społecznej).

¹⁸ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, dalej: Strategia.

wsparcia osób z niepełnosprawnościami. W Strategii zawarto diagnozę sytuacji osób z niepełnosprawnościami, odwołano się do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych¹⁹ oraz uwzględniono wszystkie programy dotychczas realizowane przez BON, w tym Program COM. Centra wpisywały się w I priorytet Strategii – Niezależne życie i działania w ramach punktu I.3 – Przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji oraz prowadzenie systemowych rozwiązań w zakresie usług społecznych wspierających niezależne życie.

Wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zakresie mieszkalnictwa i pobytu dziennego dotyczy Działanie I.3.4 – wdrożenie systemowej usługi mieszkalnictwa wspomaganego, w tym dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Zakłada ono wprowadzenie regulacji ustawowych i instrumentów finansowych wspierających systemowy rozwój mieszkań wspomaganych w każdej gminie, tak aby stanowiły wraz z asystencją osobistą realną alternatywę dla umieszczenia w instytucjach typu dom pomocy społecznej (DPS) i długoterminowego pobytu w zakładach opiekuńczo-leczniczych (ZOL) i (ZPO).

Centra zostały ujęte w działaniu I.3.5 Strategii – Centra Opiekuńczo-Mieszkalne – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe. Ta forma ma być uzupełnieniem wsparcia oferowanego w ramach mieszkań wspomaganych. Istniejąca forma jest traktowana jako pilotażowa i na jej podstawie będą tworzone nowe formy bardziej ukierunkowane na realizację postanowień Konwencji ONZ (m.in. zmniejszona liczba mieszkańców) oraz „na upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami, łącznie z wprowadzeniem bardziej adekwatnej nazwy – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM). Mieszkańcy, niezależnie od zamieszkiwania w ramach Społeczności będą mogli, zgodnie ze swoimi potrzebami korzystać z asystencji osobistej, różnych form wsparcia dziennego lub pracować; gminy i powiaty zorganizują usługi zamieszkiwania w formie pobytu dziennego lub całodobowego, a WSM będą przeznaczone dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, wymagających intensywnego wsparcia.” Tworzenie tych Społeczności ma uwzględniać ideę deinstytucjonalizacji i zapewnienia możliwości realizacji niezależnego życia.

Strategia zakłada czas wdrożenia COM/WSM na lata 2021-2025, finansowanie ich z FS, a jako koordynatora wskazuje Ministra oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. I str. 620, t. II str. 407-435)

4. W ramach prac nad Programem, Minister wystąpił do NFZ o dane oraz przeprowadził konsultacje wewnętrzne. „Diagnoza sytuacji” zawarta w Programie (edycja 2019) ograniczała się jednak do danych statystycznych dotyczących liczby osób z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności²⁰ oraz niektórych form wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami²¹. Nie podano danych dotyczących DPS, w których również przebywają dorosłe osoby z niepełnosprawnościami. Nie określono w niej potrzeb co do liczby osób potrzebujących tej formy wsparcia, liczby COM, liczby miejsc pobytu dziennego i całodobowego, powiatów i gmin najbardziej potrzebujące takich ośrodków wsparcia, w związku z brakiem tam innych.

Dopiero w diagnozach sytuacji zawartych w zmianach Programu do edycji 2021 (z czerwca 2022 r.) oraz edycjach 2023 i 2024 zamieszczono statystyki dotyczące osób z orzeczeniami o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności

¹⁹ Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., rząd Polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012 r.

²⁰ Podano, że wg BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności wynosiła 813 tys., a z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności –1451 tys. Natomiast wg systemu EKSMON (Elektroniczny Krajowy System Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności) było ich odpowiednio 685,5 tys. i 1238,0 tys. osób.

²¹ Napisano, że wg stanu na koniec 2017 r. funkcjonowało 800 środowiskowych domów samopomocy, posiadających 29,7 tys. miejsc, z których skorzystało 32,5 tys. uczestników. Na koniec 2018 r. w Polsce działało 718 warsztatów terapii zajęciowej (WTZ), w których uczestniczyło 27,5 tys. osób oraz 116 zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), w których zatrudnionych było 6,7 tys. osoby, w tym 5,0 tys. osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

w podziale na województwa oraz określono perspektywę czasową Programu (2036 r. dla edycji 2023 i 2037 r. dla edycji 2024).

Brak określenia przed przyjęciem Programu w 2019 r. zakresu potrzeb wsparcia w formie COM, tj. liczby osób wymagających tej formy wsparcia, liczby potrzebnych Centrów i ich rozmieszczenia oraz liczby niezbędnych miejsc pobytu całodobowego i dziennego, było działaniem nierzetelnym. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 31-68)

1.2. Zmiany założeń Programu

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019-2024 (I połowa) realizowano cztery edycje Programu: 2019, 2021, 2023 i 2024, ogłaszając corocznie (poza 2020) nabory wniosków w ramach dwóch modułów. Program (edycja 2019) został podpisany przez Ministra 5 maja 2019 r., a następnie był czterokrotnie zmieniany programami o zmianie Programu²². Program (edycja 2021), obowiązujący od 4 maja 2021 r., zmieniano sześciokrotnie²³. Zmieniane były także ogłoszenia o naborach wniosków w ramach tych edycji. Dla edycji 2021 były trzy ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o naborze wniosków (w latach 2021-2022), ogłoszenie o dodatkowym naborze wniosków w 2021 r. oraz ogłoszenie w sprawie wydłużenia terminu ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia przez Ministra wniosków złożonych przez wojewodów w ramach dodatkowego naboru do Programu. Także Program w edycji 2023 i edycji 2024 oraz ogłoszenia o naborach w ramach tych edycji zawierały kolejne zmiany w stosunku do poprzednich wersji Programu.

2. Zmiany w Programie i ogłoszeniach o naborach dotyczyły celu głównego, celów szczegółowych, założeń, wskaźników, wymogów wobec realizujących Program samorządów, a także terminów i wzorów dokumentów. Zmian dokonywano po sygnałach od wojewodów i samorządów, realizujących Program. Także samo Ministerstwo i BON widziały potrzeby doprecyzowania wzorów dokumentów oraz zmian założeń Programu.

Celem głównym Programu (edycja 2019) była pomoc dorosłym osobom z niepełnosprawnościami, ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w ramach pobytu dziennego lub całodobowego²⁴. Program (edycja 2019) zawierał siedem celów szczegółowych łącznie dla obu modułów²⁵. Dla celu głównego oraz celów szczegółowych nie przyjęto żadnych mierzalnych wskaźników ani nie określono ich wartości bazowych i docelowych, które powinny pozwolić na monitorowanie stopnia ich realizacji i ewaluację Programu. Jedynym wskaźnikiem było określenie trwałości projektu na okres pięciu lat.

²² 6 czerwca 2019 r., 13 sierpnia 2019 r., 21 grudnia 2020 r. oraz 30 grudnia 2022 r.

²³ 28 czerwca 2021 r., 30 czerwca 2021 r., 8 października 2021 r., 30 czerwca 2022 r., 18 sierpnia 2022 r., 2 grudnia 2022 r.

²⁴ Celem głównym Programu (edycja 2019) była pomoc dorosłym osobom niepełnosprawnym ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, o których mowa w ustawie o rehabilitacji, poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w ramach pobytu dziennego lub całodobowego. W celu głównym w edycji 2021 dodano, że pomoc ta dotyczy również osób niepełnosprawnych z orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W edycji 2023 i 2024 celem głównym było stworzenie warunków do niezależnego życia i funkcjonowania dorosłym osobom z niepełnosprawnościami z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi (...) poprzez tworzenie i zapewnienie funkcjonowania placówek pobytu dziennego lub całodobowego dla tej grupy osób z niepełnosprawnościami, w szczególności na tych obszarach Rzeczypospolitej Polskiej, na których występuje najniższa liczba Centrów. Program zaczął promować te wnioski, które składane były przez jst z powiatów i województw, w których było najmniej COM.

²⁵ Wzmocnienie dotychczasowego systemu wsparcia poprzez rozszerzenie usług dla dorosłych osób niepełnosprawnych ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności; umożliwienie warunków niezależnego/samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę możliwości i potrzeb osób niepełnosprawnych; poprawa jakości życia uczestników programu w ich środowisku lokalnym; zapewnienie uczestnikom programu opieki oraz pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia; włączenie uczestników programu do życia społeczności lokalnych; odciążenie faktycznych opiekunów uczestników Programu poprzez umożliwienie im kontynuacji pracy zawodowej lub realizację innych codziennych aktywności; wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań na rzecz osób niepełnosprawnych.

W edycji 2021 liczbę celów szczegółowych zmniejszono do sześciu²⁶, nadal nie przypisując do nich wskaźników oraz ich wartości bazowych i docelowych. W założeniach tej edycji zachowano pięcioletni okres trwałości i przyjęto dwa nowe: że liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub równoważnym) będzie wynosić co najmniej 40% uczestników Centrum, a liczba miejsc w pobycie całodobowym wynosić będzie co najmniej dwa. Wskaźnik dotyczący liczby COM po raz pierwszy przyjęto dopiero w połowie 2022 r. w Programie o zmianie Programu (edycja 2021)²⁷ – założono, że w ramach edycji 2019 i 2021 „planuje się utworzyć Centra w liczbie nie mniejszej niż 90”. Doprecyzowano również, że poprawa jakości życia uczestników Programu w ich środowisku lokalnym, ma nastąpić „poprzez zapewnienie dostępności Centrów w pobliżu ich miejsca zamieszkania”. Na stronach Ministerstwa nie udostępniono jednak rejestrów COM ani mapy ich występowania.

W edycji 2023 – m.in. realizując zalecenia audytu Programu (ustalenia audytu zostały zaprezentowane w punkcie 2.4. wystąpienia) – do każdego z modułów przypisano po cztery cele szczegółowe. Mierzalne były następujące cele szczegółowe: zwiększenie liczby Centrów o co najmniej 10 (w Module I), objęcie usługami pobytu dziennego lub całodobowego w Centrach co najmniej 200 osób, także 50% udział osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (w Module II). W tej edycji Programu wydłużono także do 10 lat okres trwałości funkcjonowania Centrów utworzonych w ramach Programu, określając jednocześnie, że ta edycja będzie realizowana do 31 grudnia 2036 r.

W edycji 2024 ponownie obniżono do 40% udział osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności w ogólnej liczbie uczestników. Pozostałe założenia nie były zmieniane. Określono, że ta edycja będzie realizowana do 31 grudnia 2037 r.

Wdrożenie Programu (edycja 2019), w którym nie zaplanowano konkretnego rezultatu (liczba Centrów, liczba miejsc, liczba uczestników), nie przyjęto mierzalnych wskaźników i nie określono ich wartości bazowych i docelowych, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji celów Programu było działaniem nierzetelnym i niezgodnym ze Standardami kontroli zarządczej. W kolejnych edycjach Programu wprowadzone zostały wskaźniki, jednak podlegały one ciągłym zmianom, co przy jednoczesnej realizacji czterech edycji z różnymi założeniami, nie pozwalało na ocenę efektywności całego Programu i nie było skutecznym narzędziem zarządczym. W ocenie NIK dowodzi to nierzetelności w przygotowaniu Programu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 77-462, 620)

3. Dokonane zmiany uprawniają do stwierdzenia, że w okresie przeprowadzania kontroli przez NIK (kwiecień-wrzesień 2024 r.) realizowany był nie jeden, ale cztery równoległe Programy COM, każdy obejmujący dwa moduły. Najistotniejsze różnice między poszczególnymi edycjami Programu to:

- Każda z edycji Programu procedowana jest na innych wzorach dokumentów, a edycje 2023 i 2024 w uruchomionym 28 czerwca 2023 r. Generatorze Funduszu Solidarnościowego. W Generatorze nie mogą składać wniosków o dofinansowanie ani sprawozdań samorządy, które rozpoczęły realizację Programu w edycjach 2019 i 2021.
- Konieczność utrzymywania w Centrum dwóch miejsc pobytu całodobowego, niezależnie od jego wykorzystania przez jst realizujące Program w edycji 2021.
- Stawka dofinansowania 20 zł za godzinę pobytu uczestnika Centrum w pobycie dziennym dla COM utworzonych w ramach edycji 2019 i 2021; dla COM z edycji 2023 i 2024 wynosi 22 zł.

²⁶ Usunięto jeden cel z edycji 2019, tj. odciążenie faktycznych opiekunów uczestników Programu poprzez umożliwienie im kontynuacji pracy zawodowej lub realizację innych codziennych aktywności.

²⁷ Z 30 czerwca 2022 r.

- Odsetek uczestników COM z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym w ogólnej liczbie uczestników na poziomie 50% w edycji 2023, a 40% w edycjach 2021 i 2024.
- Trwałość projektu – pięć lat dla COM utworzonych w edycjach 2019 i 2021, 10 lat dla COM utworzonych w edycjach 2023 i 2024.
- Wymogi dotyczące części mieszkalnej dla uczestnika pobytu całodobowego: w edycji 2019 – pomieszczenie pobytu całodobowego z łazienką o łącznej powierzchni minimum 15 m² na jednego uczestnika, w edycji 2021 – pokój jednoosobowy wraz z łazienką o powierzchni łącznej minimum 15 m² (lub dwuosobowy o powierzchni łącznej 30 m²) oraz w edycji 2023 i 2024 – pokój jednoosobowy o powierzchni nie mniejszej niż 15 m² z łazienką o powierzchni nie mniejszej niż 5 m² (dopuszczalny pokój dwuosobowy o powierzchni nie mniejszej niż 30 m² plus łazienka 5 m²).
- Dodatkowe wymogi, które musi spełniać kierownik Centrum utworzonego w edycji 2021 – oprócz spełniania wymogów określonych w art. 122 ustawy o pomocy społecznej (wymóg ze wszystkich edycji) musi mieć wyższe wykształcenie w zakresie psychologii, socjologii, rehabilitacji i co najmniej trzy lata doświadczenia w pracy z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz niezbędną wiedzą w zakresie prowadzenia obiektu pobytowego.
- Zakres kosztów kwalifikowalnych w poszczególnych edycjach.
- Przyjęcie w założeniach Programu (w ramach Modułu I) możliwości finansowania w 100% budowy, zakupu lub dostosowania przez samorzady budynku przeznaczanego na budowę Centrum bez górnego limitu dofinansowania w edycji 2019 oraz z różnymi limitami w kolejnych edycjach.

(akta kontroli t. I str. 77-462, 620)

Równoległe prowadzenie Programu z odmiennymi wzorami dokumentów oraz różnymi wymogami (wyżej wymienionymi) prowadzi do nierównego traktowania jst oraz może skutkować nieuzyskaniem (lub opóźnieniem uzyskania) dofinansowania przez samorzady. Wskazuje to na niedostateczny nadzór Ministra nad przygotowaniem i realizacją Programu.

Przykładowo dla edycji 2019 nie określono kryteriów dokonywania przez wojewodów ocen formalnych wniosków, co skutkowało odrzuceniem 91,9% wniosków po weryfikacji Ministra. Minister nie określił czy i w jakim zakresie będą finansowane Centra po zakończeniu okresu ich trwałości, przewidzianego w edycji 2019 i 2021 na pięć lat. Rodzi to skutki nie tylko dla samorządów, które miałyby przejąć finansowanie utworzonych COM, ale przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnością, będących uczestnikami Programu (w pobycie dziennym lub całodobym).

Miasto stołeczne Warszawa uruchomiło COM z własnych środków (w Dzielnicy Bielany), w związku z czym nie było przypisane do żadnej edycji Programu. W 2022 r. i 2023 r. otrzymało dofinansowanie na prowadzenie Centrum na podstawie wniosków obowiązujących w edycji 2021. Na 2024 r. nie otrzymało dofinansowania, ponieważ nie spełniło wymogów wprowadzonych w edycji 2023. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BON, zmieniono już te zasady i w edycji 2024 przyjęto, że w podobnej sytuacji obowiązują wymogi z edycji, w ramach której już było dofinansowywane prowadzenie Centrum (Moduł II), co oznacza, że Warszawa może złożyć wniosek w ramach edycji 2024 w ogłoszonym 1 lipca 2024 r. naborze ciągłym. Dwa inne samorzady²⁸ złożyły wnioski poprzez uruchomiony w 2023 r. Generator. Ponieważ jednak utworzyły one Centra w ramach edycji 2021, ich wnioski zostały odrzucone przez wojewodę ze względów formalnych (powinny być złożone według zasad i na wzorach dokumentów z edycji 2021, a nie w Generatorze). W związku

²⁸ Gmina Leoncin i gmina Stawiski.

z powyższym, samorządy te musiały ponownie złożyć wnioski, co opóźniło uzyskanie przez nie dofinansowania²⁹.

Niezapewnienie równego traktowania dla realizujących Program samorządów, a także poczucia stabilizacji dla uczestników Programu, jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 463-467; t. V str. 219-220, 620)

4. Program COM finansowany był ze środków FS. Obsługą Funduszu zajmowało się Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych³⁰. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym BON³¹, w strukturze Biura funkcjonował Wydział ds. Obsługi Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, później Funduszu Solidarnościowego (którego zadaniem było m.in. opracowywanie projektów rządowych i resortowych z zakresu wsparcia ON, realizowanie i rozliczanie tych programów). Od grudnia 2022 funkcjonowało odrębne Biuro Funduszu Solidarnościowego. Od stycznia 2024 r. obsługą programów finansowanych z FS zajmuje się ponownie jeden z Wydziałów BON³². W komórce obsługującej FS dochodziło do częstej fluktuacji pracowników, od 2019 r. do połowy 2024 r. zatrudniano w niej, w różnych okresach, 18 osób. Jednak przy obsłudze programów finansowanych z FS, więc także COM, w okresie od 2019 r. do 2022 r. pracowało kilka osób. W latach 2023-2024 zwiększono zespół do kilkunastu. W okresie przeprowadzania kontroli NIK w BON nie pracował żaden pracownik, który uczestniczył w przygotowaniu założeń Programu COM.

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że w 2022 r., kiedy rozpoczął pracę w Ministerstwie, całym FS zajmowało się kilka osób. W połowie 2023 r. zespół został zwiększony do 13 osób, które odpowiadały za wszystkie programy finansowane z FS. Do opracowania dokumentacji związanej z naborem wniosków we wszystkich edycjach Programu COM zaangażowane były trzy osoby (jeden pracownik, naczelnik i zastępca dyrektora), a do przygotowywania umów o dofinansowanie oraz rozliczenia sprawozdań dwie do pięciu osób. Żaden z pracowników nie miał w zakresie obowiązków pracy wyłącznie przy tym Programie.

W ocenie NIK, zmiany organizacyjne oraz braki kadrowe i duża fluktuacja pracowników mogły mieć wpływ na nierzetelne przygotowanie oraz nieprawidłowości w obsłudze realizacji Programu COM.

(akta kontroli t. II str. 30-406; t. I str. 606-611, 620)

1.3. Działania promocyjne i informacyjne związane z Programem

W latach 2020-2024 Minister nie wydatkował środków na działania informacyjno-promocyjne związane z Programem, mimo iż corocznie planowano na ten cel kwotę 500,0 tys. zł. W 2019 r. na łamach Dziennika Gazety Prawnej ukazała się wzmianka dotycząca Programu (edycja 2019), w ramach finansowanego przez Ministerstwo artykułu opisującego działania Funduszu Solidarnościowego.

Informacje o wszystkich edycjach Programu, zmianach w nim, kolejnych naborach i terminach składania wniosków, wprowadzeniu Generatora FS, listach zatwierdzonych wniosków, który uzyskały dofinansowanie, zamieszczano na stronach BIP Ministerstwa³³ oraz na stronie BON³⁴. Na etapie tworzenia i ogłaszania Programu (edycja 2023) w dniu 1 czerwca 2023 r. do wszystkich wojewodów

²⁹ Jedną z gmin już otrzymała dofinansowanie, w przypadku drugiej wniosek jest w trakcie weryfikacji w MRPiPS.

³⁰ Dalej: BON. W okresie realizacji Programu Pełnomocnika Rządu ds. ON byli kolejno: Krzysztof Michałkiewicz od 15 listopada 2019 r., Paweł Wdówicki od 7 stycznia 2020 r. – Łukasz Krasoń od 27 grudnia 2023 r.

³¹ Regulaminy wewnętrzne BON z 1 kwietnia 2019 r., 20 maja 2020 r., 1 października 2021 r., 27 lutego 2022 r., 11 sierpnia 2022 r.

³² W grudniu 2022 r. utworzono w strukturze Ministerstwa nowe Biuro pod nazwą Biuro Funduszu Solidarnościowego (BSF), wydzielając je z BON. (Regulamin organizacyjny MRPiPS – załącznik do zarządzenia nr 40 MRPiPS z 9 grudnia 2022 r.). Nowe biuro tworzyli dotychczasowi pracownicy Wydziału ds. obsługi FS. W styczniu 2024 r. BSF zostało zlikwidowane, a zadania w zakresie obsługi FS ponownie włączone do BON (Regulamin organizacyjny MRPiPS – Załącznik do zarządzenia nr 5 MRPiPS z 22 stycznia 2024 r.).

³³ www.gov.pl

³⁴ niepełnosprawni.gov.pl

rozesłano pisma³⁵ informujące o głównych zmianach w Programie w stosunku do poprzednich edycji oraz o wprowadzeniu Generatora FS. W ramach działań informacyjno-promocyjnych zorganizowano także dwa szkolenia on-line dla pracowników urzędów wojewódzkich z zakresu obsługi Generatora³⁶.

(akta kontroli t. I str. 28-29, 31-56)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne przygotowanie założeń i zasad realizacji Programu, polegające na:
 - a) braku określenia przed przyjęciem Programu skali potrzeb, tj. liczby osób z niepełnosprawnościami wymagających wsparcia w formie pobytu w COM oraz liczby Centrów i liczby miejsc pobytu całodobowego i dziennego niezbędnych do zaspokojenia potrzeb;
 - b) przyjęciu niemierzalnego celu głównego dla całego Programu i nieprzypisaniu w edycji 2019 mierzalnych wskaźników do celów szczegółowych; wprowadzeniu różnych wskaźników w kolejnych edycjach (2021, 2023 i 2024) i nieokreśleniu dla nich wartości bazowych i docelowych w odniesieniu do celów całego Programu, a jedynie dla poszczególnych edycji (od zmiany w 2022 r. edycji 2021, przez edycję 2023 i 2024), co uniemożliwiało monitorowanie stopnia realizacji celów oraz ewaluację Programu i było niezgodne z rozdziałem II pkt B ppkt 6 standardów kontroli zarządczej;
 - c) nieprzygotowaniu spójnych założeń i zasad realizacji Programu, co spowodowało konieczność wprowadzenia kilkudziesięciu zmian w treści Programu oraz ogłoszeniach o naborach wniosków. Równoległe realizowanie Programu przez samorzady na różnych wzorach dokumentów i z odmiennymi wymogami prowadzi do ich nierównego traktowania oraz może skutkować niezyskaniem dofinansowania lub opóźnieniem w przyznaniu dofinansowania.

Zastępca Dyrektora BON³⁷ potwierdził, że przed przyjęciem Programu COM nie określono, ile Centrów powinno powstać, ale nie zna przyczyn ani okoliczności prac nad przygotowaniem Programu. Jednak w jego ocenie istniała potrzeba utworzenia nowego typu placówek wsparcia, które realizowałyby zasady deinstytucjonalizacji i podmiotowego traktowania osób z niepełnosprawnościami zgodnie z Konwencją ONZ. Z rozmów, które przeprowadził podczas wizyt w gminach i powiatach, gdzie były otwierane i funkcjonują Centra, wynikało, że tego typu jednostki powinny być w każdym powiecie. Przed edycją 2023 dokonano analizy rozmieszczenia COM na mapie Polski, co poskutkowało zmianą kryteriów oceny wniosków i przyznawaniem dodatkowych punktów samorządom z powiatów, w których nie było dotychczas COM. Odpowiadając na pytania o nierzetelne przygotowanie Programu, m.in. w zakresie założeń i wskaźników oraz liczby zmian w założeniach, wymogach wobec jst oraz we wzorach dokumentów wyjaśnił, że Program miał charakter pilotażowy, co zostało wpisane do Strategii wsparcia osób z niepełnosprawnościami 2021-2030. Podkreślił też, że w 2024 r. prowadzone są konsultacje, po zakończeniu których planowane jest ujednoczenie zasad Programu. Trwają także prace nad wprowadzeniem systemowych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa wspomaganego dla osób z niepełnosprawnościami w oparciu o COM oraz mieszkania treningowe i wspomagane (programy PFRON).

(akta kontroli t. I str. 591-600, 606-619, 620)

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Nierzetelności w przygotowaniu Programu nie można wytłumaczyć jego rzekomo pilotażowym charakterem. Przede wszystkim ani w Programie (edycja 2019), ani w Komunikacie Ministerstwa zamieszczonym w BIP

³⁵ Pisma z 1 czerwca 2023 r., znak: BFS-I.82.21.20.2023.AK oraz z 27 czerwca 2023 r. znak: BFS-I.82.21.22.2023.AK.

³⁶ 10 lipca 2023 r. i 25 sierpnia 2023 r.

³⁷ Od 14 listopada 2022 r. do 4 stycznia 2024 r. Dyrektor BSF, a od 4 stycznia 2024 r. Zastępca Dyrektora BON.

o naborze wniosków w ramach tej edycji i Ogłoszeniu o naborze wniosków nie poinformowano, że Program ma charakter pilotażowy. Wpisanie tego określenia do przyjętej dwa lata później Strategii nie przesądza o charakterze Programu. Pilotaż jest próbnym narzędziem, testującym planowane rozwiązania przed ich docelowym przyjęciem (np. w określonych ramach czasowych, na ograniczonym obszarze). Po zakończeniu pilotażu powinny być wyciągnięte wnioski i podjęte decyzje dotyczące dalszych losów testowanego rozwiązania: zakończenie jego realizacji lub kontynuacja na obszarze całego kraju. Założenia Programu COM zaplanowanego do realizacji w całym kraju, w którym przewidziano trzyletnie zadania inwestycyjne w ramach Modułu I oraz funkcjonowanie Centrów w pięcioletnim (w edycji 2019 i 2021) oraz dziesięcioletnim (w edycji 2023 i 2024) okresie trwałości, nie spełniają kryteriów programu pilotażowego. Trudno zresztą przyjąć za zasadne testowanie rozwiązań na osobach z niepełnosprawnościami, które znalazły swoje miejsce w COM i nagle miałyby zostać pozbawione tego wsparcia.

NIK rozumie trudność udzielenia wyjaśnień dotyczących powstawania Programu w sytuacji, kiedy w BON nie pracuje żadna osoba, która brała udział w jego przygotowaniu. Liczba zmian w Programie w latach 2019-2024 wskazuje jednak, że nie tylko nie był on rzetelnie przygotowany, ale także wprowadzane w kolejnych edycjach zmiany nie były przemyślane i doprowadziły do chaosu w jego realizacji.

W odpowiedzi na pytanie o plany wobec COM utworzonych w edycji 2019 po upływie pięcioletniego okresu trwałości Dyrektor Generalny MRPIPS wyjaśnił, że „w większości samorządy zobowiązują się do kontynuacji funkcjonowania COM po upływie tego okresu” na własny koszt. Nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających takie deklaracje samorządów.

OCENA CZĄSTKOWA

Przed wdrożeniem Programu mającego na celu powstanie i zapewnienie funkcjonowania placówek pobytu dziennego i całodobowego dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami Minister nie określił potrzeb, tj. liczby osób potrzebujących tej formy wsparcia oraz liczby COM i miejsc pobytu dziennego i całodobowego. W Programie przyjęto niemierzalny cel główny oraz nie określono dla całości Programu wskaźników ani ich wartości bazowych i docelowych, pozwalających na ewaluację Programu. Wskaźniki wprowadzono dopiero zmianą z 2022 r. edycji 2021, jednak zmieniano je w kolejnych edycjach, co spowodowało, że nie mogły być one skutecznym narzędziem zarządczym. Minister nierzetelnie opracował zasady Programu i treści ogłoszeń o naborze wniosków, o czym świadczy duża liczba dokonanych zmian. Ponadto w edycji 2019 nie opracował kryteriów dokonywania oceny formalnej wniosków przez wojewodów, co spowodowało, że aż 91,9% wniosków zostało odrzuconych po weryfikacji przez Ministra. Minister nie zapewnił także poczucia stabilności dla jst prowadzących Centra oraz osób z niepełnosprawnościami, będących uczestnikami COM, nie określając zasad finansowania Centrów powstałych w edycjach 2019 i 2021 po zakończeniu pięcioletniego okresu trwałości.

OBSZAR

2. Realizacja Programu, w tym monitorowanie i kontrola zadań wojewodów

2.1. Nabór wniosków do Programu

Opis stanu faktycznego

1. Do zadań Ministra należało: opracowanie i ogłoszenie Programu oraz umieszczenie ogłoszenia o naborze wniosków na stronie podmiotowej w BIP Ministerstwa³⁸. Wszystkie edycje Programu wraz z ogłoszeniami o naborze wniosków opublikowano w BIP: edycję 2019 – 1 lipca 2019 r., edycję 2021 – 5 maja 2021 r., zaś edycję 2023 – 27 czerwca 2023 r. Dodatkowe nabory wniosków w ramach edycji 2021 opublikowane zostały: 11 października 2021 r. i 30 czerwca 2022 r.

(akta kontroli t. III str. 1-23)

³⁸ Art. 13 ust. 3 ustawy o FS.

W ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach Programu ogłoszonego w 2019 r. i w 2021 r. oraz w ogłoszeniach o dodatkowych naborach wniosków w ramach edycji 2021, ogłoszonych w 2021 r. i w 2022 r., nie wskazano maksymalnej wysokości dofinansowania na utworzenie Centrum (Moduł I) dla danego podmiotu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w ogłoszeniu na 2019 r. wskazano tylko środki przewidziane na realizację Programu odwołując się do planu finansowego Funduszu na 2019 r. oraz wskazano termin początkowy składania wniosków – nie określono natomiast terminu końcowego, traktując go jako nabór ciągły. W pozostałym zakresie ogłoszenia spełniały wymogi określone w art. 13 ust. 4 ustawy o FS.

(akta kontroli t. I str. 87-88, 164-165, 271-272, 315-316)

W ramach Programu (edycja 2021) ogłoszono dwa dodatkowe nabory – w 2021 r. i w 2022 r. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że dodatkowy nabór w 2021 r. związany był ze zwiększonym budżetem Programu o 30 mln zł³⁹. W 2022 r. podjęto decyzję o przeznaczaniu wolnych środków na dodatkowy nabór.

(akta kontroli t. V str.127)

2. Weryfikacji wniosków ocenionych i przekazywanych przez wojewodów w ramach edycji 2019 i 2021 dokonywał powołany przez Ministra Zespół do weryfikacji wniosków i list rekomendowanych wniosków, przekazywanych przez wojewodów w ramach Programu⁴⁰. W 2019 r. w skład Zespołu wchodziło pięciu pracowników BON. W 2021 r. Zespół składał się z 11 osób, w tym sześciu pracowników BON oraz po jednym pracowniku z Biura Ministra, Departamentu Prawnego, Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Departamentu Budżetu, Biura Administracyjnego. Przewodniczącym Zespołu był Dyrektor BON. W posiedzeniach mogli dodatkowo uczestniczyć przedstawiciele pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa z głosem doradczym. Przed każdym posiedzeniem Zespołu członkowie składali pisemne oświadczenia, w których zobowiązywali się do zachowania bezstronności i poufności oraz do wyłączenia się z weryfikacji wniosku w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w zarządzeniu⁴¹. Z posiedzeń sporządzane były protokoły oraz wypełniane karty oceny formalnej i merytorycznej danego wniosku.

W ramach edycji 2023 nie powołano takiego Zespołu. Zadania Ministra w tym zakresie ograniczyły się do zatwierdzania wniosków rekomendowanych przez wojewodów.

(akta kontroli t. III str. 24-54)

3. W ramach trzech edycji Programu⁴² (2019, 2021, 2023) jednostki samorządowe złożyły 807 wniosków na kwotę łączną 1 807 945,5 tys. zł: 630 dla Modułu I na kwotę 1 671 103,1 tys. zł oraz 177 dla Modułu II na kwotę 136 842,4 tys. zł. Część z wymienionych powyżej wniosków, została przesłana za pomocą Generatora FS, uruchomionego 28 czerwca 2023 r. (dla wniosków składanych od edycji 2023 Programu). Na dzień 11 lipca 2024 r. w Generatorze Funduszu Solidarnościowego było zarejestrowanych 2151 profili jst dla wszystkich programów finansowanych z FS. W ramach edycji 2023 Programu COM za pośrednictwem Generatora złożono 36 wniosków⁴³.

³⁹ Kwota pochodziła ze środków FS, które pierwotnie przeznaczone były na Program Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe (WSM).

⁴⁰ Zarządzenie nr 30 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 września 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do weryfikacji i list rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów w ramach Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*; Zarządzenie nr 33 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 3 sierpnia 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do weryfikacji wniosków i list rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów w ramach realizacji Programu *Centra opiekuńczo-mieszkalne*. (dalej: Zespół ds. weryfikacji wniosków lub Zespół).

⁴¹ M.in. w sytuacji, gdy członek Zespołu występuje w imieniu podmiotu składającego wnioski.

⁴² Dotyczy wniosków składanych w wersji papierowej oraz wniosków złożonych za pomocą Generatora Funduszu Solidarnościowego w 2023 r.

⁴³ W tym: 24 wnioski złożone i rekomendowane (23 w ramach Modułu I oraz jeden w ramach Modułu II) ponadto 10 negatywnie ocenionych wniosków oraz dwa złożone niezgodnie z zasadami naboru (dotyczyły innych edycji).

W edycji Programu 2019 samorzady złożyły 470 wniosków na kwotę 945 544,5 tys. zł, w ramach edycji 2021 – 303 wnioski na kwotę 760 422,2 tys. zł, a w ramach edycji 2023 – 34 wnioski na kwotę 101 978,8 tys. zł. Znacznie mniej wpłynęło zwłaszcza wniosków w ramach Modułu I na utworzenie Centrum, co dowodzi spadku zainteresowania Programem: w edycji 2019 wpłynęło 330 wniosków, w edycji 2021 – 267, a w edycji 2023 r. tylko 33.

W trakcie trwania wszystkich edycji Programu, najwięcej wniosków⁴⁴ złożono w województwie mazowieckim, tj. 139 wniosków a najmniej – w województwie lubuskim i kujawsko-pomorskim (w każdym po 19 wniosków). W województwie śląskim, w którym – zgodnie z danymi statystycznymi⁴⁵, zaprezentowanymi w Programie edycji 2023 – odnotowano najwięcej osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności⁴⁶, w trakcie trwania wszystkich edycji wpłynęło łącznie 35 wniosków, tj. poniżej średniej dla wszystkich województw⁴⁷. Minister nie prowadził promocji Programu na terenie całego kraju, zatem również na obszarach zamieszkiwanych przez największą liczbę osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli t. I str. 468, t. III str. 69, 517, t. V str. 279)

4. Wojewodowie rekomendowali do dofinansowania i przekazali do Ministra 523 wnioski w łącznej kwocie 1 103 356,5 tys. zł, tj. 64,8% spośród 807 złożonych przez samorzady w ramach edycji 2019, 2021 i 2023. Do dofinansowania rekomendowano 368 wniosków w ramach Modułu I w kwocie 983 909,9 tys. zł i 155 wniosków w ramach Modułu II w kwocie 119 446,6 tys. zł. Spośród 368 wniosków rekomendowanych przez wojewodów, Minister zatwierdził do dofinansowania 244 wnioski (46,7%), w tym 125 z Modułu I w kwocie 343 819,9 tys. zł i 119 z Modułu II w kwocie 90 390,5 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 69)

Zgodnie z treścią Programu – edycja 2019, do zadań wojewody należało dokonanie oceny wniosków składanych przez gminy i powiaty pod względem formalnym i merytorycznym. Jednak ani w Programie, ani w ogłoszeniu o naborze wniosków nie określono kryteriów oceny formalnej i merytorycznej. Skutkiem nieokreślenia tych kryteriów była duża liczba błędów we wnioskach przekazanych przez wojewodów do Ministra oraz odrzucenie 91,9% wniosków po weryfikacji na poziomie Ministra. Nieokreślenie w Programie (edycja 2019) oraz ogłoszeniu o naborze wniosków w tej edycji kryteriów naboru wniosków było działaniem nierzetelnym. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z tym, że najczęstszymi przyczynami odrzucenia wniosków przez Ministra były braki formalne, zorganizowano spotkanie dla przedstawicieli urzędów wojewódzkich, podczas którego m.in. omówiono zasady i kryteria oceny poprawności wniosków. W kolejnych edycjach przyjęto kryteria sporządzania oceny formalnej.

(akta kontroli t. III str. 69, 334-335)

W trzech przypadkach⁴⁸, spośród wszystkich zatwierdzonych wniosków, Minister zdecydował o przyznaniu kwoty mniejszej, niż wnioskowana przez samorzady. Łączna kwota środków wynikających z tego pomniejszenia wyniosła 128,3 tys. zł, tj. 1,6% w stosunku do sumy kwot wnioskowanych w tych trzech przypadkach⁴⁹. Przyczynami przyznania środków z FS w kwocie niższej niż wnioskowana przez samorząd było wskazanie we wnioskach planowanych wydatków związanych z utworzeniem placu zabaw oraz kosztami składowania odpadów.

(akta kontroli t. III str. 329-330; t. V str. 134-138)

⁴⁴ Edycja 2019, 2021, 2023, Moduł I i II.

⁴⁵ Dane z SI EKSMOON na dzień 31 maja 2023 r.

⁴⁶ Stopień znaczny 103,6 tys. osób, stopień umiarkowany 155,7 tys. osób.

⁴⁷ Średnia liczba wniosków dla terenu całego kraju, złożona przez wszystkie województwa wyniosła 50,4.

⁴⁸ Dotyczy jedynie Modułu I (edycja 2021 Programu), w przypadku Modułu II nie wystąpiły przypadki przyznania niższej kwoty niż wnioskowana przez jst.

⁴⁹ Suma środków wynikająca z trzech pierwotnych (przed aktualizacją) wniosków, których dotyczyło pomniejszenie środków wyniosła 7862,6 tys. zł.

5. Szczegółowym badaniem objęto 12 wniosków jst o dofinansowanie ze środków FS, ujętych w listach rekomendowanych przez wojewodów (po sześć w ramach każdego z dwóch modułów Programu), zakończonych podpisaniem umów z czterema wojewodami: kujawsko-pomorskim⁵⁰, mazowieckim⁵¹, podkarpackim⁵² i lubelskim⁵³. Stwierdzono, że:

- Wszystkie 12 wniosków rekomendowanych do dofinansowania wojewodowie przekazali do Ministra w terminach określonych w Programie (edycja 2019 i 2021).
- W jednym⁵⁴, spośród 12 badanych wniosków stwierdzono, że zawierał koszty uznane przez członków Zespołu ds. weryfikacji wniosków za niekwalifikowane, w wysokości 148,0 tys. zł. Mimo to Zespół rekomendował wniosek do dofinansowania w pełnej wysokości, a Minister takie dofinansowanie przyznał. Koszty te nie znajdowały się w wykazie kosztów kwalifikowalnych zawartym w Programie. Opis nieprawidłowości zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- W 10 przypadkach, na 12 badanych, Minister nie dochował terminu zatwierdzenia wniosków zarekomendowanych przez wojewodę do dofinansowania⁵⁵. Opóźnienia liczone od daty wpływu pierwotnego wniosku wyniosły od 14 do 115 dni. Opis nieprawidłowości zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
W dwóch pozostałych wnioskach, Minister dochował wyznaczonego w Programie terminu na weryfikację i zatwierdzenie wniosku, przy czym w jednym przypadku⁵⁶ weryfikacja (wniosku pierwotnego wraz z dwukrotnymi wyjaśnieniami samorządu) trwała sześć dni, a już dzień po zatwierdzeniu wniosku przez Ministra została zawarta umowa z wojewodą na przekazanie środków z FS. Zastępca Dyrektora BON nie wyjaśnił przyczyny tak krótkiego czasu zatwierdzenia powyższego wniosku i zawarcia umowy.
- W dokumentacji trzech, spośród 12 wniosków, stwierdzono brak rzetelności w sporządzeniu kart ocen przez członków Zespołu do weryfikacji wniosków. Opis nieprawidłowości zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. III 116-149, 329-330, 339-516; t. V str. 134-138)

6. Zgodnie z Programem (edycja 2023), do zadań Ministra należało rozpatrywanie zastrzeżeń złożonych przez powiat lub gminę⁵⁷. Zastrzeżenia mogły być zgłoszone w przypadku odrzucenia wniosku przez wojewodę z uwagi na brak spełnienia kryteriów obligatoryjnych oceny merytorycznej. W 2023 r. nie było przypadków zgłoszenia zastrzeżeń do dokonanej przez wojewodę oceny merytorycznej wniosku, natomiast jedna z gmin złożyła zastrzeżenia do formalnej oceny dokonanej przez Wojewodę Śląskiego. Mimo że Program nie przewidywał zastrzeżeń do oceny formalnej Minister, po uzyskaniu wyjaśnień Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, przekazał gminie stanowisko stwierdzające prawidłowość oceny Wojewody Śląskiego.

⁵⁰ Dwa wnioski w ramach Modułu I, po jednym z edycji 2019 i 2021 oraz jeden wniosek złożony w ramach Modułu II z edycji 2019 – funkcjonowanie Centrum w 2022 r.

⁵¹ Dwa wnioski w ramach Modułu I w edycji 2019 oraz dwa wnioski w ramach Modułu II w edycji 2019 – funkcjonowanie Centrum w 2023 r.

⁵² Jeden wniosek w ramach Modułu I w edycji 2021 oraz jeden wniosek w ramach Modułu II w edycji 2021 – funkcjonowanie Centrum w 2023 r.

⁵³ Jeden wniosek w ramach Modułu I w edycji 2021 oraz dwa wnioski w ramach Modułu II, po jednym przypadku w ramach edycji 2019 i 2021 – funkcjonowanie Centrum w 2023 r.

⁵⁴ Wpływ wniosku do Ministerstwa w dniu 30 lipca 2021 r. (województwo kujawsko-pomorskie); umowa nr COM/213/2021 z 29 listopada 2021 r., na kwotę 3042,8 tys. zł.

⁵⁵ Program edycji 2019 zakładał rozpatrzenie i zatwierdzenie przez Ministra wniosku zarekomendowanego przez wojewodę w ciągu 30 dni od jego otrzymania. W ramach Programu edycji 2021 Minister miał obowiązek zatwierdzenia wniosku w ciągu 21 dni od daty wpływu rekomendacji od wojewody. W dniu 26 maja 2021 r. wraz z publikacją komunikatu o zmianie ogłoszenia o naborze wniosków, termin na ich zatwierdzenie przez Ministra ponownie został ustalony na 30 dni od daty wpływu wniosku od wojewody.

⁵⁶ Wpływ wniosku do Ministerstwa w dniu 1 lipca 2020 r.; umowa nr 46/2020/COM z dnia 7 lipca 2020 r. (województwo mazowieckie).

⁵⁷ Pkt XII.1.6. Programu (edycja 2023).

2.2. Umowy z wojewodami w sprawie przekazania środków z Programu

1. W latach 2019-2023, w ramach Programu COM Minister zawarł z wojewodami łącznie 165 umów na kwotę 323 360,0 tys. zł⁵⁸, w tym w ramach Modułu I – 100 umowy na kwotę 273 953,4 tys. zł oraz w ramach Modułu II – 65 umowy na kwotę 49 406,6 tys. zł.

W edycji 2019 zawarto w ramach Modułu I – 36 umów na kwotę 90 774,1 tys. zł, w tym, w dwóch przypadkach zawarte umowy dotyczyły realizacji zadań zarówno w ramach Modułu I, jak i II. Natomiast w ramach Modułu II w latach 2021-2023 łącznie zawarto 54 umowy na kwotę 42 719,0 tys. zł. W 2020 r. nie zawierano odrębnych umów w ramach Modułu II.

W edycji 2021 zawarto: w ramach Modułu I – 62 umowy na kwotę 177 492,8 tys. zł, w tym jedna umowa dotyczyła realizacji zadań w ramach Modułu I i II. Natomiast w ramach Modułu II zawarto 11 umów na kwotę 6687,6 tys. zł.

W edycji 2023 w ramach Modułu I zawarto 2 umowy na kwotę 5686,4 tys. zł.

(akta kontroli t. V str. 263-273)

Umowy z wojewodami w sprawie przekazania środków na realizację Programu, zgodnie z art. 13 ust. 13 ustawy o FS, określały wysokość środków oraz tryb ich przekazywania, a także sposób ich rozliczenia i zwrotu niewykorzystanej ich części. Ponadto umowy zawierały warunki realizacji umowy, terminy rozliczenia przyznanych środków, tryb i warunki rozwiązania umowy.

(akta kontroli t. IV str. 44-200)

2. Szczegółowym badaniem objęto 12 umów (6,5% ogółu) zawartych z wojewodami w latach 2020-2023, w tym sześć w zakresie Modułu I i sześć w zakresie Modułu II⁵⁹. Łączna wartość badanych umów wyniosła 23 719,9 tys. zł (6,1% ogółu). Średni czas, jaki upłynął od zatwierdzenia listy wniosków w ramach Programu do zawarcia umowy z wojewodą wyniósł 67 dni, przy czym najkrócej było to 7 dni, a najdłużej – 176 dni. W pięciu przypadkach⁶⁰ liczba dni od daty zatwierdzenia listy wniosków dofinansowanych do daty zawarcia umowy z wojewodami wyniosła 75, 77, 85, 126 i 176 dni. Na przebieg procesu zawierania umów wpływ miało zawieranie ich w formie papierowej i wiążące się z tym opóźnienia, które wynikały z konieczności przekazywania dokumentacji pocztą tradycyjną. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że jednostronnie podpisywana umowa była odsyłana do MRPiPS, gdzie następnie podlegała weryfikacji prawnej i księgowej.

(akta kontroli t. IV str. 44-200, 386-388)

W latach 2020-2023 z dofinansowania w ramach Programu zrezygnowało osiem samorządów, w tym dwa przed zawarciem umowy z wojewodą⁶¹ oraz sześć po zawarciu umowy wojewody z Ministrem⁶². Przyczynami rezygnacji samorządów był przede wszystkim wzrost cen usług i materiałów budowlanych oraz brak możliwości przeznaczenia dodatkowych środków z budżetu jst na realizację zadania.

(akta kontroli t. V str. 127-128)

2.3. Realizacja, finansowanie i rozliczanie Programu

Opis stanu faktycznego

1. Plan finansowy Funduszu Solidarnościowego zawierał ogólną pozycję „programy” i nie określał wysokości środków przewidywanych na finansowanie poszczególnych programów, w tym COM. W kolejnych edycjach Programu oraz ogłoszeniach o naborach zawarte były deklarowane kwoty, które miały być przeznaczone na

⁵⁸ W tym trzy umowy na kwotę 10 568,4 tys. zł zostały zawarte w 2019 r.

⁵⁹ Badaniem objęto umowy zawarte z tymi samymi samorządami, których wnioski o dofinansowanie badano w opisaną wyżej próbie.

⁶⁰ Umowy nr: COM/182/2021, COM/59/2020, COM/249/2022, COM/213/2021 i COM/242/2022.

⁶¹ Powiat Chojnicki – edycja 2021 i gmina Sierakowice – edycja 2023.

⁶² Świętokrzyskim, Mazowieckim, Łódzkim, Małopolskim, Dolnośląskim.

finansowanie Programu. Kwoty te zmieniano wielokrotnie: w 2019 r. miało być na ten cel wydatkowane 50 000,0 tys. zł⁶³; w latach 2021-2024 miało to być corocznie 75 000,0 tys. zł⁶⁴, plus dodatkowe 30 000,0 tys. zł⁶⁵, co dawało rocznie 105 000,0 tys. zł w latach 2022-2024; wg kolejnej deklaracji budżet Programu miał w 2021 r. wynosić: 75 000,0 tys. zł, w 2022 r. – 115 000,0 tys. zł, w 2023 r. – 150 000,0 tys. zł, w 2024 r. – 150 000,0 tys. zł, w 2025 r. – 105 000,0 tys. zł, i tyle samo w 2026 r.⁶⁶ W ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach edycji 2023⁶⁷ określono, że na realizację Programu zostanie przeznaczonych: w 2023 r. – 60 000,0 tys. zł, w 2024 r. – 40 000,0 tys. zł, a w 2025 r. – 20 000,0 tys. zł. Z kolei w ogłoszeniu o naborze w ramach edycji 2024⁶⁸ budżet Programu zmniejszono: w 2024 r. miało być na niego przeznaczone 30 000,0 tys. zł, i po 40 000,0 tys. zł w latach 2025-2026.

BON nie przedstawił NIK dokumentacji, z której wynikałoby, w jaki sposób dzielono środki FS pomiędzy poszczególne programy, w tym COM. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że nie ma wiedzy, na jakiej podstawie określano wysokość środków na realizację Programu COM do 2022 r. (wtedy rozpoczął pracę w Ministerstwie) ani w jaki sposób dzielono środki FS pomiędzy poszczególne programy. Od 2022 r. decyzje w tej sprawie podejmował Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w porozumieniu z kierownictwem BSF/BON.

(akta kontroli t. I str. 84-462, 591-600)

2. Jako informację całościową o wykorzystaniu środków z FS na realizację Programu MRPiPS przedstawiło dane oparte na wartościach środków wykorzystanych i pomniejszonych o zwroty w ramach jednego roku kalendarzowego, oparte na wyciągach z systemów księgowych. Zatem dane te nie wskazują rzeczywistego wykorzystania środków na realizację zadań w danym roku, a jedynie środki przekazane w danym roku, pomniejszone o zwroty dokonane za rok poprzedni. Z danych tych wynika, że na realizację Programu w latach 2020-2023 wydatkowano łącznie 270 820,0 tys. zł z 632 375,0 tys. zł zaplanowanych (42,8%), w tym 83% z realizowanych umów (323 360,0 tys. zł). Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że niższe wykorzystanie środków w ramach Programu związane było z wydłużeniem czasu realizacji zadań w ramach Modułu I, prowadzonych przez samorządy, w związku z czym wydatkowanie środków przechodziło na kolejne lata. Inwestycje realizowane przez gminy i powiaty bardzo często były aneksowane ze względu na COVID-19 czy wojnę w Ukrainie.

W 2020 r. wydatkowano 11 323,0 tys. zł, w 2021 r. – 66 075,8 tys. zł, w 2022 r. – 81 930,7 tys. zł, w 2023 r. – 111 490,5 tys. zł.

Rzeczywiste wykorzystanie środków na realizację zadań w ramach Programu MRPiPS uzyskało od wojewodów. Dane te zawierają informację o wykorzystaniu środków w ramach jednego roku realizacji zadania, pomniejszone o wszelkie zwroty dokonywane zgodnie z zawartymi umowami, w tym zwroty dokonane do 30 stycznia roku następnego. Na realizację Modułu I gminy i powiaty wydatkowały łącznie 177 900,6 tys. zł, w tym na budowę nowych obiektów – 118 797,1 tys. zł, na zmianę przeznaczenia obiektów poprzez przystosowanie do standardu centrum – 64 919,8 tys. zł, na zakup wyposażenia – 12 357,1 tys. zł. Ponadto poniesiono koszty w wysokości 931,8 tys. zł na obsługę zadania. W latach 2020-2023 nie było przypadków dofinansowania w ramach Programu zakupu przez gminę lub powiat obiektu w celu utworzenia COM.

Na realizację zadań w ramach Modułu II, w latach 2020-2023, gminy i powiaty wydatkowały łącznie środki w wysokości 44 206,4 tys. zł, w tym 23 826,5 tys. zł na pobyt dzienny i 20 165,9 tys. zł na pobyt całonocny. W 2020 r. – wykorzystano

⁶³ W komunikacie MRiPS o naborze wniosków na realizację Programu (edycja 2019) z 6 czerwca 2019 r.

⁶⁴ W ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach Programu (edycja 2021) z 5 maja 2021 r.

⁶⁵ W ogłoszeniach o dodatkowych naborach wniosków w ramach edycji 2021 z 11 października 2021 r.

⁶⁶ W Programie o zmianie Programu (edycja 2021) z 18 sierpnia 2022 r.

⁶⁷ Z 27 czerwca 2023 r.

⁶⁸ Z 2 lipca 2024 r.

łącznie 346,9 tys. zł, w 2021 r. – 1824,5 tys. zł, w 2022 r. – 11 930,6 tys. zł i w 2023 r. – 30 104,4 tys. zł.

(akta kontroli t. V str. 111-112, 115; t. I str. 606-611)

3. Łączna kwota środków niewykorzystanych na realizację zadań w ramach umów zawartych z wojewodami, w latach 2020-2023 wyniosła 49 547,7 tys. zł, w tym 49 128,7 tys. zł z tytułu realizacji głównych zadań i 419,0 tys. zł z tytułu niewykorzystanych kosztów obsługi. W 2020 r. niewykorzystane środki wyniosły 2105,2 tys. zł, w 2021 r. – 5271,5 tys. zł, w 2022 r. – 21 656,1 tys. zł, w 2023 r. – 20 515,0 tys. zł. Łączna kwota zwróconych odsetek bankowych za lata 2020-2023 wyniosła 569,9 tys. zł.

Niewykorzystane środki w ramach danego naboru wracały do puli środków FS. W zależności od potrzeb były one wykorzystywane w innych programach lub w ramach dodatkowych naborów, jak miało to miejsce w 2021 r. i 2022 r.

(akta kontroli t. V str. 111-112, 606-611)

4. W wyniku analizy sprawozdań wojewodów (w ramach Modułu I i II), w badaniu 12 umów stwierdzono, że Minister przekazał środki na realizację zadań zgodnie z terminami i ich wysokością wskazaną w umowach, tj.: w 2020 r. przekazano – 200,6 tys. zł, w 2021 r. – 1967,8 tys. zł, w 2022 r. – 12 946,6 tys. zł i w 2023 r. – 5442,3 tys. zł.

W przypadku sześciu umów (spośród 12) z Modułu I ustalono, że Minister w latach 2020-2023 przekazał łącznie 15 206,1 tys. zł. Z badania tych umów wynika, że w czterech przypadkach zadanie zostało zakończone utworzeniem COM. W dwóch pozostałych przypadkach zadanie nie zostało jeszcze ukończone⁶⁹. Wykorzystanie środków w Module I wyniosło 11 981,0 tys. zł (78,8% środków przekazanych). Na realizację projektów, w których zadania zostały ukończone, wydatki poniesiono zgodnie z zawartymi umowami. Na utworzenie czterech COM dla 94 uczestników gminy i powiaty wydatkowały łącznie 11 904,2 tys. zł, w tym na budowę nowego obiektu – 5501,0 tys. zł, na zmianę przeznaczenia obiektu – 5463,1 tys. zł, na wyposażenie – 940 tys. zł. Łączne poniesione koszty na obsługę zadania wyniosły – 76,8 tys. zł.

W ramach sześciu umów badanych w Module II, Minister w latach 2022-2023 przekazał łącznie 5351,3 tys. zł, z których wykorzystano 4597,9 tys. zł (85,9%).

Niewykorzystane środki wojewodowie zwrócili w terminie.

(akta kontroli t. IV str. 386-388; t. V str. 258-261)

5. W ramach Modułu I wojewodowie zobowiązani byli do składania rocznych sprawozdań w terminie do 20 lutego po zakończeniu każdego roku kalendarzowego, w którym zadanie było realizowane. Ponadto po zakończeniu realizacji zadania, byli zobowiązani do złożenia sprawozdania końcowego w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. W ramach Modułu II, z uwagi na roczny charakter realizowanych zadań, wojewodowie składali sprawozdanie końcowe z realizacji zadania w terminie do 30 stycznia roku następnego. Spośród 12 badanych przez NIK sprawozdań, w siedmiu przypadkach (58,3%) wojewodowie przekazywali sprawozdania zgodnie z zawartymi umowami i terminami. W trzech przypadkach⁷⁰ wojewodowie przekazali sprawozdania po terminie przy czym opóźnienia wyniosły w dwóch przypadkach – jeden dzień i w jednym – 36 dni. W ostatnim przypadku BON wezwał wojewodę pisemnie do złożenia sprawozdania.

Ponadto w jednym przypadku⁷¹ wojewoda nie przekazał sprawozdania rocznego po pierwszym roku realizacji zadania w ramach Modułu I. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że sprawozdanie nie było egzekwowane z uwagi na fakt, że nie były przekazywane środki w ramach Programu, a w roku którego sprawozdanie dotyczyło miała się zakończyć jedynie procedura przetargowa.

⁶⁹ Planowany termin zakończenia zadań w ramach Modułu I w obu przypadkach to 31 grudnia 2024 r.

⁷⁰ W zakresie umów: 46/2020/COM, COM/59/2020, COM/249/2022.

⁷¹ Dotyczy umowy COM/182/2021.

(akta kontroli t. IV str. 386-388; t. V str. 135-137)

5. Zgodnie z postanowieniami Programów – edycji 2019 i 2021, Minister w terminie do 31 marca powinien zatwierdzić sprawozdania złożone przez wojewodów. Spośród 20 sprawozdań rocznych i końcowych, badanych w ramach 12 spraw dotyczących Programu edycji 2019 i 2021, w 13 przypadkach (65%) akceptacja sprawozdania nastąpiła po terminie wskazanym w Programie. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. IV str. 386-388)

Ponadto w trzech przypadkach Minister nie dokonał akceptacji sprawozdania końcowego z realizacji zadania. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. IV str. 386-388)

2.4. Kontrola i monitoring realizacji Programu

1. W poszczególnych edycjach Programu zaplanowano odmienne działania dotyczące monitoringu. W edycji 2019 były to: 1. roczne sprawozdania z realizacji Programu, które samorzady miały składać do wojewodów do 31 stycznia każdego roku; 2. roczne sprawozdania z realizacji Programu, które wojewodowie mieli składać do Ministra do 20 lutego każdego roku; 3. akceptacja sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca każdego roku; 4. sporządzenie przez Ministra sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu w terminie do 31 maja każdego roku. W edycji 2021 dodano obowiązek składania przez gminy/powiaty sprawozdań z realizacji Programu obejmujących rozliczenie środków z FS w układzie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania; skrócono do 30 stycznia termin przekazywania sprawozdań przez samorzady; dodano, że wojewoda ma przekazywać sprawozdania z realizacji Programu obejmujące rozliczenie środków z FS w układzie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania; zachowano obowiązek przekazywania sprawozdań rocznych przez wojewodów do 20 lutego roku następnego; zachowano akceptację przez Ministra sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca każdego roku; usunięto zadanie polegające na sporządzaniu przez Ministra sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu w terminie do 31 maja każdego roku. Jednocześnie jednak zachowano w zadaniach ministra⁷² obowiązek „sporządzania zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie przekazanych sprawozdań z realizacji Programu przez wojewodów”.

W edycji 2023 rozbudowano punkt Programu dotyczący monitoringu, zmieniając zakres tych sprawozdań dla jst i wojewodów, dodano wzory sprawozdań dla jst i wojewodów. Jednocześnie jednak wydłużono do 30 kwietnia termin akceptacji sprawozdań wojewodów przez Ministra oraz całkowicie zrezygnowano z zadania dotyczącego sporządzania przez Ministra sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu, co w ocenie NIK utrudniało monitoring Programu.

(akta kontroli t. I str. 468-558)

2. Zgodnie z postanowieniami Programu – edycja 2019⁷³, do zadań Ministra należało sporządzanie sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu za dany rok w terminie do 31 maja każdego roku realizacji Programu.

W 2020 r. sprawozdanie zostało sporządzone i podpisane 29 kwietnia 2020 r., zaś w 2021 r. – 2 czerwca 2021 r. Za lata 2021-2023 roczne sprawozdania zbiorcze z edycji 2019 nie zostały sporządzone. Ponadto, zgodnie z pkt XII Programu – edycji 2021, do zadań Ministra należało sporządzanie zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie sprawozdań z realizacji Programu przekazanych przez wojewodów. Mimo to sprawozdania z realizacji Programu w roku 2021, 2022 i 2023 nie zostały sporządzone. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. V str. 274, 277)

⁷² W punkcie XII Programu.

⁷³ Pkt XII.4. Programu.

W ustawie o FS, w Programie oraz w ogłoszeniach nie określono wzoru sprawozdania. Sporządzane za 2019 rok sprawozdanie zawierało elementy sprawozdań rocznych, które składali wojewodowie, m. in. dane adresowe tworzonych COM-ów, informację o powierzchni Centrum i poniesionych kosztach z podziałem na rodzaj zadania w ramach Modułu I (np. budowa nowego obiektu). W 2020 r. sprawozdanie zbiorcze zawierało dane wojewody, dane gminy/powiatu, informację o kwocie środków z FS ujętej we wniosku i ujętej w sprawozdaniu (poniesionych kosztach). Ponadto sprawozdanie zawierało uwagi dotyczące realizacji zadań np. poprzez wskazanie zmiany harmonogramu w zakresie przekazywanych środków w ramach umowy. W ocenie NIK, sprawozdania zawierały wyłącznie zagregowane dane ujęte w sprawozdaniach rocznych przez wojewodów. Minister w żaden sposób nie odnosił się do realizacji celów Programu czy nie dokonywał jego oceny. Ani ustawa o FS, ani Program czy ogłoszenia o naborach wniosków nie określały czy sporządzone przez Ministra sprawozdanie zbiorcze ma być przekazane do innego organu. Sprawozdanie nie były publikowane w BIP.

(akta kontroli t. V str. 122)

3. W styczniu 2023 r. w Ministerstwie przeprowadzono audyt Programu COM. Badaniem objęto Program (edycja 2021) ze zmianami wprowadzonymi w czerwcu 2022 r. W sprawozdaniu z zadania audytowego pn. Ocena procesów i mechanizmów kontrolnych w obszarze Programu COM, Biuro Kontroli i Audytu – Samodzielne Stanowisko Audytu Wewnętrznego⁷⁴ wskazano następujące słabości kontroli zarządczej i wynikające z nich zagrożenia:

- niespójność celu głównego z założeniami Programu;
- niemierzalność celu głównego;
- niespójność jednego z celów szczegółowych z celem głównym i założeniami Programu;
- nie w pełni skuteczne mechanizmy kontrolne w związku z przyjęciem dla celu głównego nieprecyzyjnego i nieprawidłowego miernika dotyczące równomiernego rozłożenia Centrów na obszarze RP;
- otwarty katalog dokumentów, które należy złożyć aplikując o środki. Brak określenia wymogów w tym zakresie może powodować nierówne traktowanie wnioskodawców i wpływać na ocenę prawidłowości wydatkowania środków publicznych;
- nieadekwatne w stosunku do założeń Programu uszczegółowienie kryteriów wskazanych w ustawie oraz wskazanie w kryteriach merytorycznych kryterium dotyczącego równomierności rozłożenia Centrów. W obowiązujących ocenach nie było odniesienia do tych nowych założeń Programu, co mogło wpływać na obiektywizm oceny wniosków;
- sposób przeprowadzania oceny przez wojewodów oraz nieprecyzyjnie sformułowane kryteria oceny merytorycznej;
- treść wzoru wniosku o przystąpieniu do Programu na funkcjonowanie Centrum (Moduł II), który nie zawiera istotnych elementów umożliwiających przeprowadzenie skutecznego monitoringu prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu.

W ocenie audytora, słabości te stwarzały ryzyko braku możliwości ustalenia, czy Program osiągnął zakładane cele, a co jest z tym związane ryzyko niegospodarności wydatkowania środków w Programie. W Programie przyjęto założenie, że liczba Centrów powinna być rozłożona równomiernie na obszarze RP. W ramach Programu ogłoszonego w 2019 r. i w 2021 r. planuje się utworzyć Centra w liczbie nie mniejszej niż 90. W ocenie audytora o ile określenie liczby COM jest prawidłowe, o tyle jego uszczegółowienie poprzez dodanie równomierności powoduje, że nie zostanie

⁷⁴ Z marca 2023 r.

osiągnięty i zmierzenie stopnia realizacji wszystkich celów szczegółowych będzie utrudnione.

Część zaleceń audytu uwzględniono w Programie (edycja 2023 i 2024), w tym przypisano cele szczegółowe do modułów oraz dodano kilka wskaźników.

(akta kontroli t. I str. 559-587)

4. Od początku realizacji Programu w 2019 r. do końca czerwca 2024 r. rozpoczęło funkcjonowanie 44 Centra, w których było 807 miejsc (jedno w 2020 r., sześć w 2021, 13 w 2022 r., 15 w 2023 r. i 9 w pierwszej połowie 2024 r). Według stanu na koniec czerwca ogólna liczba uczestników wyniosła 1287, w tym 877 (68%) stanowiły osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Ze wsparcia w formie pobytu całodobowego skorzystało 418 uczestników, a 869 było uczestnikami COM w ramach pobytu dziennego.

Z 44 działających COM, 24 funkcjonowało w budynkach wybudowanych, a 19 w budynkach dostosowanych do potrzeb placówki ze środków Programu. Jedno Centrum prowadzone było na zlecenie powiatu (Warszawa) i nie powstało ze środków FS na utworzenie COM. Żaden samorząd nie wnioskował o dofinansowanie kupna nieruchomości z przeznaczeniem na Centrum.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2020-2023 uruchomiono 35 placówek. Według stanu na koniec 2023 r. liczba uczestników ogółem wyniosła 985, w tym 712 (72%) ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

Z danych na koniec 2023 r. wynika, że ze wsparcia w formie pobytu całodobowego skorzystało 366 osób (22,1 tys. dób), a 619 z pobytu dziennego (62,6 tys. godzin).

(akta kontroli t. I str. 598-604)

5. Według pracowników Ministerstwa osiągnięcie przyjętych w Programie wskaźników nie jest zagrożone, a niektóre zostały już osiągnięte:

- W ramach Programów edycja 2019 r. i 2021 r. ma zostać utworzone nie mniej niż 90 Centrów, przy czym wskaźnik ten został wprowadzony do obu edycji zmianą z czerwca 2022 r.⁷⁵ BON nie przedstawił danych, ile COM zostało utworzonych w ramach poszczególnych edycji Programu. Do czerwca 2024 r. utworzono łącznie 44 COM. Minister zakłada jednak, że wskaźnik dotyczący utworzenia 90 COM zostanie osiągnięty na podstawie liczby umów na utworzenie Centrum zawartych w ramach Modułu I (edycja 2019 i 2021). Zawarto łącznie 100 umów (z których pięć rozwiązano), co oznacza, że w budowie było 95 Centrów. W ramach edycji 2019, Minister zawarł 36 umów dotyczących utworzenia 37 COM, a w ramach edycji 2021, 62 umowy dotyczące utworzenia 62 COM. W kolejnych latach zawarto 31 umów na finansowanie funkcjonowania Centrum (II moduł) w ramach edycji 2019 i 13 w ramach edycji 2021, co potwierdza, że zaczęły funkcjonować 44 placówki. W liczbie tej mieści się też jedno Centrum utworzone ze środków własnych samorządu (Warszawa).
- Zgodnie z przyjętymi w 2022 r. wskaźnikami dotyczącymi Modułu II dla edycji 2021, liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym powinna wynieść co najmniej 40% ogólnej liczby uczestników COM. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że wskaźnik dotyczący odsetka osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, objętych wsparciem COM, oceniany był na etapie pojedynczych sprawozdań rocznych poszczególnych wojewodów. Żaden z wojewodów nie wskazał, że wskaźnik nie został osiągnięty, w związku z tym uznano, że wskaźnik został osiągnięty. BON nie prowadziło własnych analiz w tym zakresie. Na potrzeby kontroli NIK ustalono jednak, że wskaźnik dotyczący liczby osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności na poziomie co najmniej 40% (edycja 2021) został osiągnięty – osoby takie stanowiły 68,0% wszystkich uczestników COM. W ramach szczegółowej analizy sześciu spraw dotyczących udzielonego dofinansowania

⁷⁵ Wskaźnik wprowadzony zmianą Programu z 30 czerwca 2022 r.

w ramach Modułu II ustalono, że odsetek osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w stosunku do wszystkich uczestników COM wyniósł 83,9%. Wskaźnik 40% udziału osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym w ogólnej liczbie uczestników COM dotyczył edycji 2021 (nabory ogłaszane w 2021 r. i w 2022 r.). W przypadku edycji 2019, samorządy otrzymujące dofinansowanie w ramach Modułu II nie musiały spełnić takiego wymogu. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że w kolejnych latach Program edycji 2019 nie był zmieniany w tym zakresie, bowiem oznaczałoby to zmiany warunków dla osób już mieszkających i być może pogorszenie ich sytuacji. W 2023 r. wskaźnik ten podniesiono do poziomu 50%, a w edycji 2024 znowu obniżono do 40%.

- Wskaźnik dochowania pięcioletniego okresu prowadzenia Centrum nie jest jeszcze możliwy do zweryfikowania, ponieważ pierwszy COM z edycji 2019 powstał w 2020 r., a z edycji 2021 w 2022 r. pięć lat upłynie odpowiednio w 2025 r. i 2027 r. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaprzestania działalności przez placówki COM.
- Wskaźnik co najmniej dwóch miejsc pobytu całodobowego w każdym z COM (obowiązujący tylko w edycji 2021) został osiągnięty (był to warunek przyznania finansowania).
- Wskaźniki z edycji 2023 (zwiększenie liczby Centrów o co najmniej 10 oraz objęcie usługami COM co najmniej 200 osób) mają szansę być osiągnięte – podpisano 23 umowy na utworzenie Centrum, a usługami ma być objętych 435 uczestników.

(akta kontroli t. I str. 30, 605, 84-462)

W ocenie NIK, brak mierzalnego celu głównego oraz mierzalnych wskaźników w Programie (edycja 2019), a także nieliczne i często zmieniane wskaźniki przyjęte w kolejnych edycjach, nie pozwalają na dokonanie oceny stopnia realizacji Programu. Brak stabilnych wskaźników z określonymi wartościami bazowymi i docelowymi dla całego Programu (a nie jego poszczególnych edycji) oraz rezygnacja ze sporządzania od 2021 r. rocznych sprawozdań zbiorczych utrudnia monitorowanie realizacji Programu.

Dyrektor Generalny Ministerstwa wyjaśnił natomiast, że liczba zmian w Programie dowodzi, że ewaluacja prowadzona jest na bieżąco, a wszystkie niezbędne dane statystyczne zawarte są w sprawozdaniach wojewodów.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Brak agregacji i analiz danych ze sprawozdań wojewodów i ich weryfikacji nie pozwala na podanie rzetelnych statystyk dotyczących realizacji Programu, w tym także jego finansowania.

Dotychczas nie dokonano także całościowej ewaluacji Programu. W trakcie kontroli NIK trwały konsultacje w sprawie ujednoczenia założeń wszystkich czterech jego edycji. W kwietniu 2024 r. Minister zwrócił się z prośbą do wojewodów o zgłoszenie uwag do Programu. W odpowiedzi wojewodowie wskazali m.in. istotne różnice między poszczególnymi edycjami. W BON trwały prace mające na celu przygotowania założeń ujednoczonego Programu.

Udzielając wyjaśnień w imieniu Ministra, Dyrektor Generalny MRPIPS zapowiedział, że dostrzegając potrzebę uregulowania zasad funkcjonowania COM rozpoczęto konsultacje w porozumieniu z wojewodami, a ujednoczone zasady Programu zostaną wprowadzone w 2025 r.

Łukasz Krasoń, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Sekretarz stanu⁷⁶, wyjaśnił, że prace zmierzające do ujednoczenia poszczególnych edycji programów zostaną przeprowadzone w 2024 r. Planowana jest standaryzacja warunków i usług świadczonych przez COM, powstałych w ramach kolejnych edycji Programu,

⁷⁶ Dalej: Wiceminister.

zawierających odmienne wymogi. Konsultacje mają na celu m.in. określenie w jakiej formie i w jakim zakresie będzie realizowane mieszkalnictwo wspomagane. Wskazał jednocześnie, że identyfikowana jest potrzeba zapewnienia ciągłości funkcjonowania COM w okresie trwania projektu (co wynika z zasad programowych), jak i po zakończenia realizacji zadania. Wiceminister zaznaczył także, że nie jest planowane zakończenia finansowania funkcjonowania COM w ramach Programu, wprost przeciwnie, podejmowane będą działania zmierzające do dalszego wzmocnienia ich potencjału poprzez przyjęcie ujednoliconych zapisów programowych w zakresie dofinansowania funkcjonowania COM. Planowane jest opracowanie projektu ustawy, która ureguluje system funkcjonowania i finansowania mieszkalnictwa wspomaganego, którego częścią mają być Centra.

(akta kontroli t. I str. 591-600, 606-619)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ogłoszeniach o naborze wniosków w ramach edycji 2019 i 2021 oraz w ogłoszeniach o dodatkowych naborach wniosków w 2021 r. i w 2022 r. nie określono maksymalnej wysokości środków dla danego podmiotu, co było niezgodne z art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy o FS.

(akta kontroli t. I str. 87-88, 164-165, 271-272, 315-316)

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że zastosowane w tych ogłoszeniach określenie dotyczące sposobu wyliczenia kosztu 1 m² powierzchni obiektu było wystarczającym określeniem dla wyliczenia maksymalnej kwoty dofinansowania w ramach Modułu I dla zadania utworzenia Centrum. W ramach Programu edycji 2023 stwierdzono jednak, że właściwe będzie wskazanie maksymalnej kwoty, biorąc pod uwagę zmienność wskaźnika ceny 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

(akta kontroli t. V str. 134)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W tych ogłoszeniach wskazano, że w przypadku Modułu I, dla zadania utworzenia COM, koszt 1m² powierzchni obiektu nie może być wyższy niż cena 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszanej w komunikacie Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych⁷⁷, w kwartale poprzedzającym kwartał, w którym wydano pozwolenie na budowę (przebudowę lub remont), powiększony o maksymalnie 15% z tytułu dostosowania obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy o FS, ogłoszenie o naborze wniosków określa m.in.: warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu. W ocenie NIK, w ustawie jednoznacznie wskazano, że w ogłoszeniu powinna być określona maksymalna wysokość środków dla danego podmiotu, a nie sposób wyliczenia maksymalnej wysokości.

2. W Programie (edycja 2019) oraz ogłoszeniu o naborze wniosków w tej edycji nie określono kryteriów oceny wniosków przez wojewodów, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli t. I str. 86-91, 116-136)

Brak kryteriów dokonywania ocen przez wojewodów spowodował dużą liczbę błędów w ocenach przekazywanych przez wojewodów do Ministra. Spośród 148 wniosków złożonych w ramach naboru, wojewodowie rekomendowali do dofinansowania 50,0% (74 wnioski), jednak po weryfikacji jedynie 8,1% z nich (sześć wniosków) Minister zatwierdził do dofinansowania.

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że tak niski poziom wniosków zatwierdzonych przez Ministra wynikał z nierzetelnie przeprowadzanych ocen wniosków na

⁷⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1446, ze zm.

poziomie wojewodów, którzy przekazywali do Ministerstwa wnioski z uchybieniami formalnymi (np. brak daty, podpisu osób upoważnionych, wymaganych załączników) oraz merytorycznymi (np. brak precyzyjnej analizy środowiskowej potrzeb osób z niepełnosprawnościami czy niezgodność charakteru planowanego Centrum z celem i standardem wynikającym z Programu). Według niego, wymagane elementy wniosku zostały określone w załączniku nr 7 do Programu pn. *Zgłoszenie zadania inwestycyjnego*, w tym niezbędne załączniki, co umożliwiło przeprowadzenie formalnej weryfikacji wniosków.

(akta kontroli t. III str. 69, 334-335)

NIK nie podziela tych wyjaśnień. Nieokreślenie w ogłoszeniu o naborze wniosków kryteriów formalnych i merytorycznych ich oceny mógł mieć wpływ na opóźnienia w przyznawaniu samorządom dofinansowania oraz powstawania Centrów w terminie, a nawet skutkować rezygnacją samorządów z ponownego ubiegania się o dofinansowanie. Spowodowało też konieczność dokonywania w Ministerstwie weryfikacji polegającej na ponownej ocenie formalnej i merytorycznej wniosków składanych przez jst, co dodatkowo obciążało pracowników BON.

2. Minister zatwierdził do dofinansowania wniosek⁷⁸ (jeden z 12 badanych), zawierający koszt niekwalifikowalny w wysokości 148,0 tys. zł, tj. koszt związany z rozbiórką istniejącego budynku, co było niezgodne z pkt IV.1 ogłoszenia o naborze wniosków w ramach edycji 2021.

Zgodnie z tym punktem, kosztami kwalifikowalnymi w ramach Modułu I, były koszty związane z budową lub zakupem nieruchomości, przebudową, remontem, zmianą przeznaczenia istniejącego budynku. Tak określony katalog kosztów nie wskazuje na możliwość pokrycia z FS kosztów rozbiórki na terenie planowanego utworzenia Centrum. Mimo iż Zespół w karcie oceny wskazał powyższy koszt jako niekwalifikowalny, to przekazał wniosek obejmujący pełną kwotę dofinansowania do akceptacji Ministra.

Zastępca Dyrektora BON nie udzielił wyjaśnień w tym zakresie potwierdzając, że Minister przyznał środki w pełnej wysokości, tj. 3034,8 tys. zł.

(akta kontroli t. III str. 116-149, 329-330, 495-516; t. V str. 134-138)

3. W przypadku 10 spośród 12 badanych wniosków (83,3%), Minister nie dochował terminu na weryfikację wniosków o środki z FS. W ośmiu przypadkach przekroczył 30 dniowy termin na weryfikację i rozpatrzenie wniosku, w dwóch przypadkach weryfikacja i rozpatrzenie wniosku trwała ponad 45 dni. Było to niezgodne z ogłoszeniem o naborze wniosków edycji 2019 i pkt XI ogłoszenia – edycji 2021.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BON, nieterminowość Ministra w powyższym zakresie wynikała z dużej liczby wniosków składanych w latach 2020-2023, a tym samym wiązała się z dużym nakładem czasu poświęconego na proces weryfikacji, zatwierdzania oraz przygotowywania umów z wojewodami. Ponadto jako przyczynę opóźnień w terminach dotyczących zatwierdzania wniosków Zastępca Dyrektora BON wskazywał okres pandemiczny przypadający na lata 2020-2023.

(akta kontroli t. III str. 339-348)

4. W przypadku trzech spośród 12 objętych badaniem wniosków stwierdzono nierzetelne przeprowadzenie ich weryfikacji:
 - w dwóch kartach ocen⁷⁹ Zespół ds. weryfikacji wniosków nie uzupełnił podstawowych danych w karcie wynikających z obowiązującego wzoru, m.in:

⁷⁸ Wniosek gminy Brześć Kujawki, nabór w 2021 r., Moduł I, edycja 2021.

⁷⁹ Dwa wnioski złożone w ramach edycji 2019 rozpatrywane odpowiednio na posiedzeniach Zespołu z dnia 21 lipca 2020 r. oraz 15 marca 2021 r.

adresu wnioskodawcy i planowanego źródła finansowania zadania, terminu rozpoczęcia prac budowlanych oraz terminu otwarcia Centrum,

- w jednym przypadku⁸⁰ nie było podpisu przewodniczącej na protokole z posiedzenia Zespołu,
- w dwóch przypadkach⁸¹ Zespół nie wypełnił części pól karty oceny formalnej wniosku,
- w jednym przypadku⁸², pomimo informacji o pozytywnej ocenie zawartej w protokole z posiedzenia Zespołu, nie sporządzono karty oceny do przesłanej aktualizacji wniosku.

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że brak uzupełnienia pól w karcie oceny i brak podpisu Przewodniczącej Zespołu na jednej z kart były wynikiem omyłki. W przypadku braku uzupełnienia kart formalnych oceny wyjaśnił, że o fakcie dokonania tej oceny świadczy przystąpienie przez Zespół do oceny merytorycznej wniosku, ponieważ tej można było dokonać jedynie w przypadku, gdy wniosek spełniał wymogi formalne. Nie wyjaśnił natomiast dlaczego nie sporządzono karty oceny do aktualizacji wniosku.

(akta kontroli t. III str. 24-54, 329-330, 432-494)

5. Minister nie dokonywał akceptacji sprawozdań złożonych przez wojewodów w terminie do 31 marca, co było niezgodne z postanowieniami Programów – pkt XIII.3 edycji 2019 i pkt XIII.5 edycji 2021.

Spośród 20 sprawozdań rocznych i końcowych, badanych w ramach 12 spraw, w 13 przypadkach (65%) akceptacja sprawozdania nastąpiła po terminie wskazanym w Programie, a w jednym przypadku – akceptacja sprawozdania nie nastąpiła. Opóźnienia w tym zakresie wyniosły od 29 dni do 189 dni, przy czym średnia wyniosła 107 dni.

Zastępca Dyrektora BON wskazał, że z uwagi na systematycznie rosnącą popularność programów realizowanych ze środków FS, a co za tym idzie dużą liczbę wniosków oraz ofert podlegających weryfikacji i ocenie, a w późniejszym okresie konieczność rozliczeń, termin akceptacji sprawozdań COM wydłużył się. Na wydłużenie terminu wpływ miały również ograniczone zasoby kadrowe, nieadekwatne do rosnącej liczby prowadzonych spraw czy częsta rotacja pracowników. Wskazał również na wdrożenie narzędzia jakim jest generator wniosków FS, który usprawni również m.in. proces sprawozdawczości a jednocześnie przyspieszy akceptację sprawozdań przekazanych przez realizatorów Programu.

(akta kontroli t. V str. 135-136)

6. Minister nie dokonał akceptacji dwóch sprawozdań końcowych, złożonych przez wojewodów dotyczących zadań zakończonych w 2023 r.⁸³, co było niezgodne z pkt XII.7 Programu edycji 2019 i pkt XII.9 Programu edycji 2021, zgodnie z którymi do zadań Ministra należy akceptacja sprawozdań składanych przez wojewodów. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne.

Sprawozdania zostały złożone odpowiednio w dniach: 29 marca 2023 r., 5 kwietnia 2023 r. i 30 stycznia 2024 r. Mimo to do dnia zakończenia kontroli Minister nie dokonał ich akceptacji, a opóźnienie w tym zakresie od dnia złożenia sprawozdania przez wojewodę wyniosło od 220 dni do 527 dni. Brak akceptacji sprawozdań uniemożliwia dokonanie ostatecznej weryfikacji zrealizowanych zadań oraz zatwierdzenie rozliczenia środków z FS.

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że w Programie nie wskazano terminu akceptacji sprawozdań końcowych z realizacji zadań.

⁸⁰ Protokół z posiedzenia Zespołu z dnia 14 lipca 2020 r.

⁸¹ Z posiedzeń Zespołu z dnia 2 lipca 2020 r. oraz z dnia 15 marca 2021 r.

⁸² Protokół posiedzenia Zespołu z dnia 6 lipca 2020 r.

⁸³ Umowy nr COM/182/2021 (edycja 2019) i COM/207/2021 (edycja 2021).

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Mimo że Program nie precyzował terminu, kiedy miało nastąpić zaakceptowanie sprawozdań końcowych, to nie można uznać za prawidłową sytuację, gdy Minister nie dokonuje akceptacji sprawozdań końcowych przez ponad rok.

(akta kontroli t. V str. 136)

7. Minister nie sporządził zbiorczych sprawozdań za lata 2021-2023 z realizacji Programu – edycji 2019 i Programu – edycji 2021, co było niezgodne z pkt XIII.4 Programu (2019) i pkt XII Programu (2021). Zgodnie ze wskazanym postanowieniem Programu – edycji 2019, Minister w terminie do 31 maja każdego roku sporządza sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu. Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone tylko za 2019 r. i 2020 r. Ponadto w Programie – edycji 2021 w pkt XII wskazano, że do zadań Ministra należy sporządzanie zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie przekazanych przez wojewodów sprawozdań z realizacji Programu przez wojewodów.

Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że dla Modułu I sporządzano dla Departamentu Budżetu⁸⁴ sprawozdania roczne oraz końcowe z wykorzystania dotacji celowej, w tym także środków z Funduszu. Dla Modułu II przekazywano do DB sprawozdania roczne. Ponadto sprawozdanie zbiorcze ujęte w zadaniach Ministra w Programie (edycja 2021) nie jest roczne, ale całłościowe. BON dysponuje takimi danymi ponieważ pełne dane statystyczne znajdują się w sprawozdaniach wojewodów.

(akta kontroli t. I str. 606-611)

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Postanowienia Programu jednoznacznie wskazują na konieczność sporządzenia przez Ministra sprawozdania zbiorczego. Za takie sprawozdania nie można uznać informacji przekazywanej do DB, bowiem zawierały one jedynie informacje o wysokości wykorzystanego dofinansowania czy dacie złożenia sprawozdania.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister na ogół prawidłowo realizował zadania związane z weryfikacją wniosków złożonych w ramach Programu, ujętych na listach wniosków przekazywanych przez wojewodów. Ustalono jednak, że w ogłoszeniu o naborze wniosków w edycji 2019 nie określił kryteriów oceny formalnej, co spowodowało, że tylko 6 z 74 wniosków przeszło pozytywnie weryfikację Ministra. Ponadto w jednym z 12 badanych wniosków stwierdzono, że do dofinansowania zakwalifikowano koszty niekwalifikowalne w wysokości 148,0 tys. zł. Dodatkowo w 83,3% badanych spraw Minister nie dochował terminu określonego w Programie na weryfikację i zatwierdzenie list wniosków.

W związku z przyjęciem niemierzalnego celu głównego Programu i nieokreśleniem wskaźników oraz ich wartości bazowych i docelowych (dla całego Programu a nie poszczególnych edycji) oraz rezygnacji ze sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych przez Ministra, monitorowanie realizacji Programu było znacznie ograniczone. Odbywało się ono głównie przez akceptowanie sprawozdań wojewodów z realizacji Programu, przy czym aż w 65% badanych sprawozdań ich akceptacja nastąpiła po terminie wskazanym w Programie. Ponadto w dwóch przypadkach Minister nie dokonał akceptacji sprawozdań końcowych.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Określenie potrzeb dotyczących niezbędnej docelowej liczby COM, liczby miejsc pobytu całodobowego i dziennego oraz liczby osób wymagających tej formy

⁸⁴ Dalej: DB.

wsparcia, które pozwolą na przyjęcie mierzalnego celu głównego oraz celów szczegółowych dla całego Programu, do których będą przypisane wskaźniki oraz ich wartości bazowe i docelowe, pozwalające na monitorowanie stopnia realizacji Programu.

2. Kontynuowanie prac nad opracowaniem jednolitych zasad Programu, dla każdej z czterech jego edycji w zakresie wymogów wobec realizujących je samorządów, w oparciu o stabilne kryteria i przejrzyste dla wnioskodawców reguły w celu zagwarantowania jst równego traktowania.
3. Uwzględnienie w ujednoliconym Programie zasad dalszego funkcjonowania i finansowania Centrów utworzonych w ramach edycji 2019 i 2021 po zakończeniu pięcioletniego okresu trwałości w celu zapewnienie poczucia stabilności uczestnikom oraz prowadzącym je samorządom.
4. Dokonywanie ocen wniosków zgodnie z wymogami Programu.
5. Akceptowanie sprawozdań przekazanych przez wojewodów oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych w terminach wyznaczonych postanowieniami Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, wrzesień 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

/Podpisano elektronicznie/