



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LBI.410.025.01.2021



01295021

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/062 – Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychnieniowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: <i>Ministerstwo</i> lub <i>MRiPS</i>), ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej ¹ , od dnia 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 16 listopada 2015 r. do 8 grudnia 2017 r. i od 11 grudnia 2017 r. do 3 czerwca 2019 r. Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 3 czerwca 2019 r. do 12 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných. 2. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 stycznia 2022 r. Kontrolą mogą być objęte również dokumenty wytworzone wcześniej, jeśli są niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/152/2021 z 16 listopada 2021 r. oraz LBI/1/2022 z 4 stycznia 2022 r. Beata Palinowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/138/2021 z 6 października 2021 r. oraz LBI/2/2022 z 4 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej również: „Minister”.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja ogłaszanych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej od 2019 r. Programów Opieki Wytchnieniowej⁴ pozwoliła uczestniczącym w nich członkom rodziny lub opiekunom osób niesamodzielnych na czasowe odciążenie od obowiązków związanych ze sprawowaniem opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz skorzystanie z poradnictwa specjalistycznego.

Programy były przygotowywane i wdrażane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁵. Należy jednak zauważyć, że Programy na dany rok nie były ogłaszane z wyprzedzeniem umożliwiającym zainteresowanym odpowiednie przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym. Opracowane na lata 2019, 2020 i 2021 programy wsparcia wytchnieniowego realizowanego przez powiaty i gminy zostały ogłoszone odpowiednio: 3 kwietnia 2019 r., 16 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r., a program wsparcia wytchnieniowego na lata 2020-2021 świadczonego przez organizacje pozarządowe 8 września 2020 r., co mogło mieć wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów ich realizacją (w latach 2019-2020 powiaty i gminy wniosły jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu Solidarnościowego⁶, a Programu NGO w 2020 r. nie realizowano w ogóle). Zainteresowanie gmin i powiatów opieką wytchnieniową wzrosło dopiero w 2021 roku, po objęciu w edycji Programu na 2021 dofinansowaniem 100% ponoszonych kosztów – wartość zgłoszonych przez wojewodów wniosków o 80% przekroczyła wysokość środków zaplanowanych na realizację Programu. Również późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów (nabory wśród jednostek samorządowych rozstrzygnięto odpowiednio 31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a konkurs ofert organizacji pozarządowych 11 grudnia 2020 r.) mogło mieć wpływ na zmniejszenie zakresu realizacji opieki wytchnieniowej (w 2019 i 2020 r. jednostki samorządowe wykorzystały jedynie 30,5% i 58,5% przekazanych środków, zaś z realizacji świadczeń przez organizacje pozarządowe w 2020 r. w ogóle zrezygnowano). Czas na realizację opieki w danym roku był także ograniczany przez przedłużające się procedury zawierania umów. W 2019 r. umowy zawierano w okresie od 28 do 32 dni od zatwierdzenia listy rekomendowanych wniosków jednostek samorządowych, w 2020 r. od 12 do 44 dni, a w 2021 od 56 do 75 dni. Umowy z organizacjami pozarządowymi zawierano od lutego do maja 2021 r., tj. dopiero po upływie co najmniej dwóch miesięcy od zatwierdzenia – 11 grudnia 2020 r. listy rekomendowanych ofert.

NIK zauważa, że skutkiem wykreślenia z treści Programów ogłaszanych od 2020 r. zapisów o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących przyznania świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego, było naruszenie przez większość skontrolowanych gmin (w 2020 roku przez 15 z 17, a w 2021 roku przez 17 z 18) przepisu art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. Praktyka ta również pozbawiła beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: *Program* w odniesieniu do Programów Opieki Wytchnieniowej realizowanych przez jednostki samorządowe oraz *Program NGO* w odniesieniu do Programu „Opieki wytchnieniowej dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020-2021, realizowanego przez organizacje pozarządowe.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, dalej: „ustawa o Funduszu Solidarnościowym”.

⁶ Dalej: „Fundusz”.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm., dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

odwoławczych w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany.

W latach 2019–2021 (do 30 września) z różnych form opieki wytchnieniowej organizowanej przez jednostki samorządowe skorzystało łącznie 14.450 osób, zaś z opieki i poradnictwa specjalistycznego świadczonego przez organizacje pozarządowe w 2021 r. (do 30 września) skorzystało odpowiednio 2.788 i 1.113 członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych. Minister Rodziny i Polityki Społecznej odpowiedzialny za realizację Programu wywiązywał się z obowiązków związanych z rozdysponowaniem i rozliczeniem środków z Funduszu. Realizacja zadań była monitorowana poprzez weryfikację sprawozdań składanych przez wojewodów, a w przypadku stwierdzenia błędów żądano dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów. Sprawozdania zbiorcze za lata 2019–2020 sporządzono terminowo, opierając się na sprawozdaniach przedłożonych przez wojewodów, które jednak nie we wszystkich przypadkach zostały w Ministerstwie rzetelnie zweryfikowane. W efekcie w sprawozdaniach z realizacji Programu za 2019 rok znalazły się nierzetelne dane dotyczące liczby zrealizowanych godzin opieki (dotyczące sprawozdań z poradnictwa specjalistycznego z trzech województw), a w sprawozdaniu za 2020 rok nierzetelne dane o kwocie dofinansowania opieki wytchnieniowej środkami Funduszu Solidarnościowego w województwie wielkopolskim (wykazano wydatki na pobyt dzienny zaniżone o 2,8 tys. zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym

1.1. Przygotowanie i wdrożenie realizowanych przez powiaty i gminy programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2019–2021 Ministerstwo, na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym ogłaszało roczne Programy *Opieka wytchnieniowa*. Programy stanowiły jeden z elementów planów działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na lata 2019, 2020 i 2021 finansowanych z Funduszu. Plany, poza Programem *Opieka wytchnieniowa*, obejmowały m.in. realizację następujących programów: *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, *Centra opiekuńczo-mieszkalne*, *Specjalne świadczenia medyczne Narodowego Funduszu Zdrowia dla osób niepełnosprawnych na 2021⁹*, *Promocja Sportu Osób Niepełnosprawnych¹⁰*.

Opracowywaniem rocznych planów działania na rzecz osób niepełnosprawnych i Programów zajmował się Wydział do Spraw Funduszu Solidarnościowego¹¹ w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹², do którego zadań należało m.in.: 1/ kształtowanie zasad zarządzania Funduszem, 2/ opracowywanie projektu planu Funduszu (we współpracy z Biurem Budżetu i Finansów), wniosków w sprawie jego zmiany oraz sprawozdań z realizacji, 3/ opracowywanie projektów programów rządowych lub resortowych oraz ich

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.

⁹ Program realizowany przez Ministerstwo Zdrowia.

¹⁰ Program realizowany przez Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

¹¹ Zgodnie z § 16 regulaminu wewnętrznego Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

¹² Dalej: „Biuro”.

realizowanie i monitorowanie, 4/ opracowywanie założeń i regulaminu naboru wniosków, ogłaszanie konkursów i prowadzenie naboru wniosków i ofert.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: Potrzeba realizacji opieki wytchnieniowej została już zaakcentowana na etapie tworzenia ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”¹³. W programie tym, wskazano na konieczność kompleksowych rozwiązań, w szczególności w obszarach dotyczących wsparcia dla kobiet w ciąży i ich rodzin, wczesnego wspomaganie dziecka i jego rodziny, usług wspierających i rehabilitacyjnych, wsparcia mieszkaniowego, a także koordynacji wsparcia, poradnictwa i informacji. Jako jedno z wiodących zadań, w zakresie usług wspierających i rehabilitacyjnych wskazano na m.in. zapewnienie opieki wytchnieniowej dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych. Założeniem było, by powyższe działanie polegało na zabezpieczeniu opieki dla osób niepełnosprawnych oraz wsparciu członków rodziny w jej sprawowaniu poprzez umożliwienie uzyskania pomocy, w związku ze zdarzeniem losowym, pomocą w załatwieniu codziennych spraw lub potrzebą odpoczynku opiekuna, uczestnictwem członka rodziny w aktywizacji zawodowej organizowanej przez powiatowy urząd pracy, a także podjęciem przez członka rodziny zatrudnienia w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Zadanie nie było realizowane w ramach programu „Za życiem”, a oczekiwania opiekunów osób niepełnosprawnych wciąż były aktualne. Wprowadzenie od 1 stycznia 2019 r. do porządku prawnego nowego państwowego funduszu celowego – Funduszu Solidarnościowego stworzyło możliwość realizacji programów, których celem jest m.in. wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych. W ramach przygotowania pierwszego planu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych na 2019 rok, w styczniu 2019 roku prowadzone były konsultacje ze stroną społeczną, które potwierdziły potrzebę wprowadzenia wsparcia wytchnieniowego dla opiekunów osób niepełnosprawnych. (akta kontroli str. 5-41)

Wysokość środków zaplanowanych na realizację Programów, w latach 2019–2021, wynosiła odpowiednio 110 000 tys. zł, 80 000 tys. zł i 50 000 tys. zł, przy czym w 2021 roku, komunikatem Ministra z 19 lutego 2021 r. poinformowano o zwiększeniu zaplanowanej kwoty do 60 300 tys. zł (co szerzej opisano w pkt. 1.1.3.). Programy zakładały wsparcie w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w trzech formach: pobyt dzienny, pobyt całonocowy oraz w formie specjalistycznego poradnictwa (psychologicznego lub terapeutycznego), a także poprzez zapewnienie wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji / rehabilitacji / dietetyki¹⁴ dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności, a od edycji 2020 również – osobami z orzeczeniami równoważnymi¹⁵.

Do zadań Ministerstwa związanych z przygotowaniem i wdrożeniem Programów należało opracowanie Programu, ogłoszenie Programu i naboru wniosków w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁶, weryfikacja list rekomendowanych wniosków złożonych przez Wojewodów i ich zatwierdzenie, przygotowanie wzorów: wniosków na środki finansowe dla gmin i powiatów oraz wojewodów, listy rekomendowanych wniosków, sprawozdań dla gmin i powiatów oraz wojewodów.

(akta kontroli str. 38, 50-67, 101-120, 186-214)

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329.

¹⁴ Dalej: „specjalistyczne poradnictwo”.

¹⁵ Zgodnie z art. 5 i 62 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).

¹⁶ Dalej: „BIP”.

Ogłoszenia o naborach do Programów na lata 2019–2021 zaakceptowane przez Ministra kolejno: 2 kwietnia 2019 r., 12 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r. zostały niezwłocznie opublikowane w BIP Ministerstwa: 3 kwietnia 2019 r., 16 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r. Ogłoszenia o naborach były również publikowane na stronie internetowej Biura (odpowiednio 3 kwietnia 2019 r., 13 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r.).

W 2019 roku w związku z uruchomieniem Programu podjęto działania informacyjne i promocyjne polegające m.in. na publikacji artykułów w trzech ogólnopolskich dziennikach (26 i 30 kwietnia 2019 r., 15 maja 2019 r. oraz od 13 do 20 grudnia 2019 roku) oraz udostępnieniu materiałów promocyjno-informacyjnych w serwisie internetowym oraz w mediach społecznościowych na kanałach dziennika ogólnopolskiego.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: W latach 2020-2021 nie podejmowano działań informacyjno-promocyjnych w formie publikacji w dziennikach o zasięgu ogólnokrajowych w szczególności ze względu na wprowadzony stan epidemiologiczny, który spowodował, że znacząco spadła sprzedaż dzienników i gazet. Dodatkowo ze względu na ww. stan epidemii postanowiono, że działania informacyjno-promocyjne będą dotyczyć w szczególności zadań „bezkosztowych”, celem nie generowania nadmiernych kosztów działania Funduszu Solidarnościowego w czasie epidemii. Jednocześnie dopuszczono możliwość finansowania w ramach realizacji usług opieki wytchnieniowej środków ochrony osobistej.

(akta kontroli str. 256-288)

W Programach określono terminy weryfikacji i zatwierdzenia przez Ministra złożonych przez wojewodów wniosków o środki finansowe wraz z listami rekomendowanych wniosków gmin i powiatów:

- w Programie na 2019 rok do 31 maja 2019 r.¹⁷,
- w Programie na 2020 rok do 30 kwietnia 2020 r.¹⁸; termin ten dwukrotnie wydłużono komunikatami Ministra¹⁹, z powodu ogłoszenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 – do 20 maja 2020 r. i 27 maja 2020 r. (przedłużając jednocześnie terminy składania wniosków przez gminy i powiaty do wojewodów oraz przez wojewodów do Ministra); w uzasadnieniu pierwszego komunikatu podano, że wprowadzone zmiany mają umożliwić gminom i powiatom ubiegającym się o przyznanie środków finansowych skompletowanie niezbędnej dokumentacji w bezpiecznym dla nich okresie; w uzasadnieniu drugiego komunikatu wskazano, że w przypadku, gdy gmina, bądź powiat uchybi terminowi z powodu wystąpienia COVID-19 właściwy wojewoda może uznać wniosek za złożony z zachowaniem terminu, jeżeli opóźnienie w jego złożeniu nie przekroczyło 7 dni,

¹⁷ Gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 30 kwietnia 2019 r., a wojewodowie do Ministra w terminie do 17 maja 2019 r.

¹⁸ Pierwotnie gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 3 kwietnia 2020 r., wojewodowie do Ministra w terminie do 17 kwietnia 2020 r., po zmianach termin ten wyznaczono odpowiednio na 22 kwietnia 2020 r. i 6 maja 2020 r., następnie na 29 kwietnia 2020 r. i 13 maja 2020 r.

¹⁹ Z 30 marca 2020 i z 27 kwietnia 2020 r.

- do 5 lutego 2021 r.²⁰ w Programie na 2021 rok; termin ten dwukrotnie wydłużono komunikatami Ministra²¹ do 12 lutego 2021 r. i 19 lutego 2021 r. (pierwszym komunikatem przedłużono jednocześnie terminy składania wniosków przez gminy i powiaty do wojewodów oraz przez wojewodów do Ministra²² podając w uzasadnieniu, że: *wydłuża się terminy naboru wniosków w ramach programów resortowych Opieka wytchnieniowa – edycja 2021 r oraz Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2021 po to, by umożliwić gminom i powiatom ubiegającym się o przyznanie środków finansowych skompletowanie niezbędnej dokumentacji w bezpiecznym dla nich okresie).*

(akta kontroli str. 50-67, 101-129, 172-185, 190-214)

W kolejnych edycjach Programów część uregulowań w nich zawartych była zmieniana, m.in. w wyniku konsultacji przeprowadzonych z wojewodami w 2019 roku²³. Zmiany wprowadzone w Programach edycja 2020 i edycja 2021 (w porównaniu do edycji 2019) dotyczyły w szczególności:

- zwiększenia wysokości wsparcia finansowego udzielanego z Funduszu gminom i powiatom na realizację opieki wytchnieniowej z 80% całkowitych kosztów realizacji w latach 2019–2020 do 100% w 2021 roku, Dyrektor Biura wyjaśniła: *Zmiana wynikała z zachęty samorządów do realizacji Programu, ich sytuacji ekonomicznej w związku z wprowadzonym w 2020 roku stanem epidemii /.../;*
- zwiększenia maksymalnego kosztu jednej godziny wsparcia w 2021 roku w porównaniu do 2019 roku: z 30 zł do 40 zł w przypadku usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej i z 40 zł do 100 zł w przypadku specjalistycznego poradnictwa oraz zwiększenia maksymalnego kosztu jednej doby wsparcia w przypadku usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego ze 180 zł do 600 zł²⁴;
- wprowadzenia, w Programie na 2020 rok i 2021 rok, poza sprawozdaniem z realizacji programu, obowiązku składania przez gminy i powiaty zestawienia z realizacji programu do wojewodów (do 15 stycznia roku następnego), przy czym zestawienie zawierało dane tożsame z danymi ujmowanymi w sprawozdaniu z realizacji Programu składanym do 30 stycznia roku następnego (oba dokumenty różniła nazwa i termin przedłożenia); Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Obowiązek przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego do wojewody, do dnia 15 stycznia roku następnego zestawienia z realizacji Programu wprowadzono z uwagi na fakt, że terminy przekazywania ww. sprawozdań, zgodnie z ustawą o Funduszu Solidarnościowym pokrywają się z terminami określonymi dla jednostek samorządu terytorialnego, tj. wynoszą 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Powyższe w praktyce uniemożliwia wojewodom weryfikację sprawozdań przekazanych przez samorzady w ostatnim dniu / ostatnich dniach stycznia. Wydział ds. Funduszu Solidarnościowego kilkakrotnie podejmował próby zmiany ww. aktu prawnego tj. poprzez propozycję, aby wydłużone zostały terminy rozliczenia środków z Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym dla wojewodów, w obu trybach tj.: naboru wniosku i otwartego*

²⁰ Gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 31 grudnia 2020 r., a wojewodowie do Ministra w terminie do 20 stycznia 2021 r.

²¹ Z 23 grudnia 2020 r. i 11 lutego 2021 r.

²² Pierwotnie gminy i powiaty były zobowiązane do złożenia wniosków do wojewodów do 31 grudnia 2020 r., wojewodowie do Ministra w terminie do 20 stycznia 2021 r., po zmianach termin ten wyznaczono odpowiednio na 8 stycznia 2021 r. i 29 stycznia 2021 r.

²³ Do wszystkich urzędów wojewódzkich wysłano pismo z 16 września 2019 r., z informacją, że planowane jest ogłoszenie kolejnej edycji Programu oraz o przekazanie opinii i uwag do Programu, wskazanie zapisów, które wymagają zmian.

²⁴ W Programie na 2020 r. nie zostały określone maksymalne stawki jednej godziny/dnia opieki wytchnieniowej.

konkursu ofert do 60 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Jednakże powyższa propozycja nie została do chwili obecnej opublikowana. Dlatego też w celu umożliwienia terminowego przygotowania przez Wojewodów sprawozdania wprowadzono w ramach Programów edycja 2020 i edycja 2021 obowiązek przekazywania przez gminy / powiaty zestawień z realizacji Programu;

- terminów realizacji zadań: w 2019 r. zadanie było realizowane od podpisania umowy do 31 grudnia 2019 r., w 2020 roku od 6 marca do 31 grudnia 2020 r., a w 2021 roku od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2021 roku;
- wprowadzenia kryteriów naboru wniosków przez wojewodów w Programie – edycja 2021 r. Dyrektor Biura wskazała, że Celem wprowadzenia kryteriów naboru wniosków było ujednoczenie na poziomie wojewody oceny wniosków złożonych przez samorządy.

W Programach – edycja 2020 i edycja 2021 nie zawarto zapisu nakazującego wprost obowiązkowe wydawanie decyzji administracyjnej dotyczącej przyznania przez gminę – usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego, który to wskazano w programie na 2019 rok²⁵. Skutkiem tego było z jednej strony naruszenie przez gminy przepisów art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, z drugiej zaś strony pozbawienie beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany. Podczas naboru do Programu – edycja 2021 na stronie internetowej Ministerstwa²⁶ podano, że: *Odbiurokratyzowana została także procedura przyznawania opieki: samorządy nie mają już obowiązku wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji administracyjnych - do pierwszego wsparcia kwalifikuje jedynie wypełniona przez opiekuna karta zgłoszenia.*

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: Odejście od obowiązku wydawania decyzji administracyjnych dotyczących przyznania przez Gminą – usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego w ramach programów „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020 oraz „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021 wynikało m.in. z uwag zgłoszonych przez urzędy wojewódzkie w 2019 r. tj. jak poniższe zgłoszone przez:

- 1) Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu: „Wątpliwość budzi zasadność wydawania decyzji administracyjnych przez jednostkę samorządu dotyczących realizacji opieki wytchnieniowej, która nie jest zdefiniowana w przepisach prawa. Wprawdzie opieka wytchnieniowa realizowana jest przez przyznanie usług opiekuńczych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, jednakże adresaci obu usług są inni – zgodnie z warunkami Programu: „Osoby objęte świadczeniem usługi opieki wytchnieniowej w formie usług świadczonych przez opiekuna wytchnieniowego w miejscu zamieszkania osoby korzystającej nie mogą jednocześnie korzystać z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych w ramach Programu „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” – edycja 2019.”

²⁵ Zgodnie z zapisami Programu na rok 2019: *...! Gmina przyznaje usługę opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub w formie pobytu całodobowego na wniosek członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę, wydając decyzję administracyjną. Gmina obowiązana jest poinformować członka rodziny lub opiekuna o prawach i obowiązkach wynikających z przyznania usług opieki wytchnieniowej.*

²⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/rusza-nabor-wnioskow-do-programu-opieka-wytchnieniowa-edycja-2021-dla-samorzadow2>

- 2) Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie: „W Programie wskazuje się na nieodpłatne objęcie wsparciem beneficjentów. Przyznanie pomocy następuje w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z założeniami Programu wydawanej na podstawie i w trybie ustawy o pomocy społecznej. Przyznawanie pomocy następuje z uwzględnieniem tzw. kryterium dochodowego. Obowiązujący porządek prawny oraz podejmowane uchwały przez samorząd wskazują na fakt, że osiąganie dochodu powyżej określonego progu dochodowego skutkuje pomocą odpłatną. Brak spójności pomiędzy obowiązującymi przepisami prawa i zapisami w Programie w efekcie może prowadzić do kwalifikowania ponoszonych wydatków jako zgodnych z Programem, ale niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa”.
- 3) Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie: „Odstąpić od wymogu przyznawania opieki wytchnieniowej poprzedzonego wywiadem środowiskowym i decyzją. Proponuje się przyznanie usługi na podstawie skierowania bądź na wniosek rodziny lub osoby niepełnosprawnej wraz z dokumentacją medyczną i orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności i akceptacją lub nie na wniosku. Każda osoba spełniająca wymogi formalne jest uprawniona do skorzystania z programu bez względu na sytuację dochodową, rodzinną i zdrowotną. Takie rozwiązanie umożliwi świadczenie opieki wytchnieniowej przez ośrodki szkolno-wychowawcze.”

Powyższe uwagi / wątpliwości wpłynęły na zmianę ww. obowiązku wydawania decyzji administracyjnych, co w konsekwencji miało uprościć procedurę przyznawania usług opieki wytchnieniowej i zwiększyć jej dostępność. Dodatkowo, w przypadku pozostawienia ww. obowiązku nie byłoby także możliwe przyznanie usług opieki wytchnieniowej w ramach programu realizowanego bezpośrednio przez organizacje pozarządowe pn. „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020–2021, bowiem ww. organizacje nie mają podstaw prawnych do wydawania decyzji. Zgodnie z art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.
(akta kontroli str. 289-299)

1.1.2. W latach 2019–2021 wnioski o środki finansowe wraz z listami rekomendowanych wniosków gmin i powiatów złożyły wszystkie urzędy wojewódzkie. Przedłożone były do Ministerstwa terminowo, a łączna wysokość wnioskowanych środków wynosiła 160 441,1 tys. zł²⁸, w tym:

- w 2019 roku o dofinansowanie ubiegały się 324 gminy i powiaty, kwota wnioskowana wynosiła 23 572,1 tys. zł, a rekomendowana 23 653,8 tys. zł; zarekomendowano wyższą niż wnioskowaną kwotę środków finansowych dla województwa wielkopolskiego (o 81,6 tys. zł), co wynikało ze złożonych korekt;
- w 2020 roku – 359 gmin i powiatów, a kwoty wnioskowana i rekomendowana do dofinansowania wynosiły po 28 548,5 tys. zł;
- w 2021 roku – 699 gmin i powiatów, kwota wnioskowana wynosiła 108 320,4 tys. zł, a rekomendowana 60 269,5 tys. zł, przy czym na realizację opieki wytchnieniowej zaplanowano pierwotnie 50 000 tys. zł, następnie zwiększono środki przeznaczone na Program do 60 300 tys. zł oraz wyznaczono maksymalną wysokość środków dla wojewody w kwocie 15 300 tys. zł (w pkt. 11 część VIII Programu, Minister zastrzegł sobie prawo przyznania niższej kwoty

²⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

²⁸ O dofinansowanie w trzech edycjach Programów ubiegały się łącznie 1 382 gminy i powiaty.

środków Funduszu od wskazanej we wniosku wojewody). W związku z rekomendowaniem niższych niż wnioskowane kwot dofinansowania na realizację usług opieki wytchnieniowej, pismem z 25 lutego 2021 roku wezwano wojewodów do aktualizacji złożonych wniosków. Wojewodowie przedłożyli wymagane aktualizacje do 10 marca 2021 r. Dla czterech województw przyznano środki finansowe w wysokości 75% kwoty wnioskowanej²⁹, a pozostałym 12 w wysokości 50%. Odnośnie sposobu podziału środków Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Kryterium decydującym o poziomie wsparcia dla poszczególnych województw w 2021 roku był poziom wykorzystania środków przekazanych w latach poprzednich.*

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

Listy rekomendowanych wniosków zakwalifikowanych do Programów na lata 2019–2021 zatwierdzono terminowo (31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r.) oraz niezwłocznie opublikowano w BIP Ministerstwa – 4 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. i 24 lutego 2021 r. i na stronie internetowej Biura – 3 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. i 24 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 256, 300-305)

1.1.3. W każdej z trzech edycji Programu (2019, 2020 i 2021) zawarto, zgodnie z art. 13 ust. 12 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków na realizację zadania opieki wytchnieniowej z 16 wojewodami. Umowy określały, zgodnie z art. 13 ust. 13 ustawy o Funduszu Solidarnościowym wysokość przyznanych środków, tryb ich przekazywania, sposób rozliczenia otrzymanych środków i zwrotu ich niewykorzystanej części. Treść umów była zgodna z wzorami stanowiącymi załączniki do Programów (edycja 2019, 2020 i 2021), a ich łączna wartość wynosiła 23 572,1 tys. zł w 2019 roku, 28 548,5 tys. zł w 2020 roku i 60 100,5 tys. zł w 2021 roku. Umowy zawarto:

- w 2019 roku po upływie od 28 do 32 dni do zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków (umowy zawarto 28 czerwca 2019 roku i 2 lipca 2019 r.);
- w 2020 roku po upływie od 12 do 44 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków (pierwszą umowę zawarto 8 czerwca, a ostatnią 10 lipca 2020 roku);
- w 2021 roku po upływie od 56 do 75 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków; na wydłużenie procesu podpisywania umów wpłynęły uzgodnienia dokonywane pomiędzy wojewodami, a gminami i powiatami związane z zarekomendowaniem przez Ministerstwo niższych niż wnioskowane środków z Funduszu na realizację usług opieki wytchnieniowej oraz korekty i wyjaśnienia składane przez wojewodów (pierwszą umowę podpisano 16 kwietnia 2021 r., a ostatnią 5 maja 2021 r.).

Nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów z wojewodami, natomiast wartość umów rozwiązanych, zawartych przez wojewodów z gminami bądź powiatami wynosiła 1 325 tys. zł w 2019 roku i 421,2 tys. zł w 2020 roku³⁰. (akta kontroli str. 300-306)

²⁹ Były to województwa: świętokrzyskie, podkarpackie, małopolskie i lubuskie.

³⁰ Nie poniesiono kosztów w związku z rozwiązaniem umów, a odsetki od umów rozwiązanych wyniosły 4,5 tys. zł w 2019 roku i 0,38 zł w 2020 roku.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Największe dofinansowanie³¹ na realizację usług opieki wytchnieniowej w 2019 roku otrzymało województwo mazowieckie – 3 315,4 tys. zł (dla 26 gmin i powiatów), a najmniejsze województwo łódzkie – 373,7 tys. zł (dla ośmiu gmin i powiatów). W 2020 roku największe środki otrzymało województwo pomorskie – 4 575,4 tys. zł (dla 41 gmin i powiatów), a najmniejsze województwo łódzkie – 151,0 tys. zł (dla czterech gmin i powiatów). Natomiast w 2021 roku największe dofinansowanie otrzymało województwo mazowieckie – 7 471,5 tys. zł (dla 98 gmin i powiatów), a najmniejsze województwo podlaskie – 889,4 tys. zł (dla dziesięciu gmin i powiatów).
(akta kontroli str. 307-308)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Inicjowanie procedur uruchamiania Programów w sposób niezapewniający ciągłości realizacji opieki wytchnieniowej (beneficjenci mogli otrzymać pomoc w ramach Programów praktycznie w drugiej połowie, bądź ostatnim kwartale roku) oraz ograniczający możliwości wykorzystania przeznaczonych na ten cel środków. Programy na lata 2019–2021 realizowane przez gminy i powiaty zostały ogłoszone dopiero: 3 kwietnia 2019 r., 16 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r., tj. bez wyprzedzenia umożliwiającego zainteresowanym odpowiednie przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym (tj. dokonanie naboru beneficjentów do Programu, zorganizowanie opieki wytchnieniowej, a w tym m.in. zapewnienie wykwalifikowanej kadry czy też przeprowadzenie, często czasochłonnej, postępowań o udzielenie zamówień publicznych). Skutkiem późnego ogłaszania Programów było późne rozstrzygnięcie naborów – listy rekomendowanych wniosków zatwierdzono odpowiednio: 31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r. oraz późne podpisywanie umów z wojewodami (podpisano je po upływie do 32 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków w 2019 roku, 44 dni w 2020 roku i 75 dni w 2021 roku). Taki sposób procedowania ograniczał czas na realizację opieki w danym roku i mógł wpłynąć na zmniejszenie zakresu realizowanego wsparcia – gminy i powiaty w latach 2019–2020 zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu, a wykorzystały 30,5% i 58,5% przekazanych środków.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: Z uwagi na fakt, że wprowadzenie usługi opieki wytchnieniowej w ramach Programów ma charakter pilotażowy, pozyskiwane doświadczenia w trakcie realizacji usług w każdej edycji są corocznie analizowane, przy tworzeniu nowej jego edycji, pod kątem zwiększenia zarówno jej dostępności, tak by usługa stała się powszechna w środowisku opiekunów osób niepełnosprawnych jak również kosztów realizacji tej usługi. Wyjaśniła również, że: Podkreślić należy, że codziennym i podstawowym elementem pracy Biura są kontakty telefoniczne/mailowe zarówno z pracownikami urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za wdrożenie i realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego, pracownikami jednostek samorządu terytorialnego, jak również z obywatelami zainteresowanymi realizacją usług opieki wytchnieniowej.
(akta kontroli str. 300-310, 460-472)

NIK dostrzega fakt, iż Programy te są nową formą pomocy kierowanej do rodzin osób niepełnosprawnych, niemniej jednak spełnienie celu nadrzędnego tej inicjatywy, wymaga zapewnienia wszystkim świadczeniodawcom tych usług możliwości zapewnienia ciągłości opieki wytchnieniowej oraz umożliwienia przygotowania warunków do udzielania tej pomocy, w szczególności przeprowadzenia naboru

³¹ Według wartości podpisanych umów.

uczestników do Programu, zapewnienia odpowiednich warunków organizacyjnych do świadczenia usług oraz wykwalifikowanej kadry, a także procedur udzielenia zamówień publicznych (często czasochłonnych).

1.2. Przygotowanie i wdrożenie programu wsparcia wytchnieniowego realizowanego przez organizacje pozarządowe

1.2.1. Program „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020-2021³² został uruchomiony jako kolejny etap procesu wdrażania powszechnie dostępnych usług opieki wytchnieniowej. Głównym celem Programu NGO było wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami z niepełnosprawnościami. Wsparcie miały zapewnić organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³³.

Program NGO został opracowywany w Wydziale do Spraw Funduszu Solidarnościowego w Biurze Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Program podpisał Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z upoważnienia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i ogłosił w dniu 8 września 2020 r. Ogłoszenie Programu dopiero we wrześniu 2020 r. znacząco utrudniło możliwość jego realizacji w 2020 r. – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 317-396, 443-447)

Ogłoszenia zostały opublikowane w BIP Ministerstwa oraz stronie Biura³⁴. Do ogłoszeń załączono: ogłoszenie o otwartym konkursie ofert w ramach Programu, Program NGO (w wersjach pdf i doc), wzory ofert na rok 2020 i 2021, wykaz usług, wzory: sprawozdania z realizacji Programu NGO, karty zgłoszenia do Programu, karty realizacji Programu, karty pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny z informacją dodatkową oraz wzór umowy. Termin składania ofert został określony na 30 września 2020 r., a termin rozstrzygnięcia na 20 października 2020 r.

(akta kontroli str. 335-396)

W dniu 29 września 2020 r. dokonano zmiany ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, wydłużając termin złożenia ofert do dnia 16 października 2020 r., a termin rozstrzygnięcia do 13 listopada 2020 r.³⁵ Ogłoszenie zostało opublikowane na stronie BIP Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz stronie Biura.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura wynika, że przesunięcie terminu *././ uzasadniał słuszny interes społeczny, w tym interes podmiotów, które po raz pierwszy miały przygotować dokumentację aplikacyjną, dodatkowo w czasie wprowadzonej pandemii. Miało to na celu umożliwienie podmiotom ubiegającym się o przyznanie środków finansowych skompletowanie niezbędnej dokumentacji.* (akta kontroli str. 357-362, 443-446)

W ogłoszeniu o konkursie określono następujące wymagania dotyczące ofert oraz przyznanego dofinansowania:

- 1) w otwartym konkursie ofert mogły brać udział zarejestrowane w Polsce organizacje pozarządowe, o których mowa w dziale III (tj. organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego – posiadające statutowy zapis o prowadzeniu

³² Dalej: „Program NGO”.

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057. Dalej: „ustawa o działalności pożytku publicznego”.

³⁴ www.niepelnospawni.gov.pl

³⁵ Zmiany dokonał Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z upoważnienia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

- działań na rzecz osób z niepełnosprawnością oraz prowadzące działalność na rzecz tych osób przez okres co najmniej 3 lat przed dniem złożenia oferty);
- 2) oferta musiała dotyczyć realizacji minimum dwóch form usług opieki wytchnieniowej tj. pobytu dziennego, pobytu całodobowego lub specjalistycznego poradnictwa oraz wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji/ rehabilitacji/dietetyki. Jednocześnie koszt realizacji tej ostatniej formy usług nie mógł wynosić więcej 15% wartości całej oferty;
 - 3) realizator Programu NGO mógł otrzymać wsparcie finansowe na koszty realizacji usługi opieki wytchnieniowej w wysokości do 80% kosztów realizacji w roku 2020 oraz w wysokości do 100% kosztów w roku 2021;
 - 4) minimalna kwota dofinansowania oferty wynosiła 50 tys. zł, przy czym kwota dofinansowania nie mogła być wyższa niż 80 % w roku 2020 i 100% w roku 2021 całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację oferty;
 - 5) Minister zastrzegł sobie prawo do zaproponowania innej kwoty dofinansowania niż wnioskowana przez realizatora Programu NGO. W takim przypadku realizator Programu zobowiązany był do przedłożenia zaktualizowanego harmonogramu realizacji zadania oraz zaktualizowanej kalkulacji przewidywanych kosztów.

Ogłoszenia spełniały wymagania określone w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. (akta kontroli str. 319-396)

Zgodnie z postanowieniami Programu NGO do zadań Ministra związanych z przygotowaniem Programu należało: 1] opracowanie Programu, 2] przygotowanie wzorów: ofert i sprawozdań z realizacji Programu, kart zgłoszeń, umów i kart realizacji Programu oraz 3] przygotowanie i opublikowanie ogłoszeń o otwartym konkursie ofert. (akta kontroli str. 319-334)

1.2.2. Zarządzeniem nr 32 z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020-2021 Minister Rodziny i Polityki Społecznej powołał Komisję Konkursową oraz określił zakres jej zadań i zasady funkcjonowania. Celem działania Komisji było przeprowadzenie otwartego konkursu i dokonanie wyboru najkorzystniejszych ofert. Komisja, w oparciu o kryteria określone w ogłoszeniu o konkursie miała dokonać analizy i oceny złożonych ofert oraz przedłożyć Ministrowi protokół przebiegu otwartego konkursu ofert wraz z listą rankingową ofert, zawierającą rekomendowane oferty przeznaczone do finansowania wraz z proponowaną kwotą dofinansowania. W skład Komisji, która w dniu 19 listopada 2020 r. dokonała rozstrzygnięcia konkursu, weszli: Dyrektor (przewodniczący) oraz sześciu przedstawicieli Biura. Wszyscy członkowie Komisji złożyli wymagane oświadczenia o braku konfliktu interesów, zachowaniu poufności oraz zapoznaniu się z klauzulą dotyczącą przetwarzania danych osobowych. Posiedzenie Komisji, które zgodnie z ogłoszeniem miało się odbyć 13 listopada, odbyło się 19 listopada 2020 r. Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert w ramach ww. programu skierowanego do organizacji pozarządowych nastąpiło w innym terminie w związku z późniejszym niż zakładano wszczęciem procedury oceny złożonych ofert.* (akta kontroli str. 397-409, 443-446)

Z protokołu z posiedzenia Komisji Konkursowej wynika, że oferty do konkursu złożyło 115 organizacji, które złożyły 158 ofert.

Oceny ofert dokonano zgodnie z kryteriami określonymi w części X ogłoszenia o konkursie w ramach Programu NGO:

- 1) etapem wstępnym była ocena formalna oferty (m.in. prawidłowe wypełnienie oferty i zamieszczenie wszystkich wymaganych załączników) – od spełnienia warunków formalnych uzależnione było dokonanie oceny pod względem merytorycznym,
- 2) ocena merytoryczna obejmowała: adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, zasadność wysokości wnioskowanych środków i zdolność organizacyjna i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań (za spełnienie każdego z wymienionych elementów przyznawano 1 punkt – łącznie 4 punkty),
- 3) w ocenie spełniania kryteriów dodatkowych uwzględniano: 1] posiadanie wiedzy i doświadczenia w realizacji zadań publicznych w poprzednich latach, w tym w szczególności w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnością, dodatkowo, 2] dysponowanie osobami zdolnymi do wykonania zadania, 3] kalkulację kosztów realizacji usług opieki wychowawczej pod względem spójności z opisem działań, a także adekwatności i celowości w odniesieniu do przedstawionego zakresu rzeczowego zadania i harmonogramu oraz 4] planowaną liczbę uczestników Programu, w tym w szczególności planowaną liczbę osób z niepełnosprawnością wymagających wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją (za spełnienie każdego z wymienionych elementów przyznawano do 3 punktów – łącznie 12 punktów).

(akta kontroli str. 409, 417-423)

Komisja z powodu braków formalnych odrzuciła 71 ofert i rozpatrzyła pod względem merytorycznym 87 ofert. Powyżej 14 punktów uzyskało 68 ofert, w tym z ofert na rok 2020 – 16 i na rok 2021 – 52 oferty. Komisja zrezygnowała z rekomendowania do dofinansowania ofert złożonych na 2020 r., co uzasadniono krótkim czasem pozostającym na realizację zadania w 2020 r. Do dofinansowania zostały zarekomendowane oferty 52 organizacji na rok 2021 ocenione na co najmniej 14 punktów. Złożone przez te organizacje wnioski opiewały na 40.502.614 zł, zaś rekomendowana kwota dofinansowania wynosiła 36.821.954 zł. Różnica wynikała z zarekomendowania trzem organizacjom³⁶, które złożyły wnioski o najwyższe dofinansowanie na łączną kwotę 10.460,7 tys. zł (od 3.170,3 tys. zł do 3.939,2 tys. zł), niższego dofinansowania w łącznej kwocie 6.780 tys. zł (po 2.260 tys. zł). Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *W ramach rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert w ramach ww. Programu Pan Paweł Wdówik Sekretarz Stanu MRiPS zdecydował, że maksymalna kwota dofinansowania będzie wynosiła 2,260 tys. zł. W związku z powyższym, na jego polecenie, kwoty dofinansowania dla Fundacji „W Trosce o Życie”, Fundacji „Dom z serce”, Bielskiego Stowarzyszenia Artystycznego Teatr Grodzki oraz Fundacji „Dom z sercem” zostały obniżone do wysokości 2,260 tys. zł.*

(akta kontroli str. 409, 417-426)

Spośród pięciu ocenianych ofert o najniższej wartości (od 55 do 121 tys. zł, tj. łącznie 422,2 tys. zł) do dofinansowania została zarekomendowana jedna, o wartości 55 tys. zł, która otrzymała 16 punktów. Pozostałe cztery oferty zostały ocenione na 6 do 13 punktów, przede wszystkim na braki w zakresie wymaganego doświadczenia, kadry opiekuńczej, zbyt małą liczbę uczestników Programu oraz błędnie sporządzone kalkulacje.

³⁶ Fundacja „W trosce o życie”, Fundacja „Dom z sercem” i Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne Teatr Grodzki.

Z pięciu ocenianych ofert o największej wartości (od 2.258,5 tys. zł do 3.939,2 tys. zł, tj. łącznie 15.386,4 tys. zł) zarekomendowano cztery, które oceniono na 15 do 17 punktów. Oferta³⁷, której nie rekomendowano została odrzucona ze względu na podpisanie jej przez osobę nieupoważnioną do reprezentowania organizacji.

(akta kontroli str. 417-423)

Komisja nie korzystała z pomocy ekspertów zewnętrznych. (akta kontroli str. 447)

Lista rekomendowanych ofert została zaakceptowana przez Ministra 11 grudnia 2020 r. i w tym samym dniu opublikowana na stronie Ministerstwa w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Na liście znalazły się 52 organizacje pozarządowe, którym zarekomendowano dofinansowanie w łącznej wysokości 36.821,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 410-416)

Zgodnie z zapisami w Programie NGO do zadań Ministra związanych z organizacją i przeprowadzeniem otwartego konkursu ofert do Programu NGO należało: przygotowanie otwartego konkursu ofert, powołanie komisji konkursowej oraz zamieszczenie listy zatwierdzonych ofert wraz z kwotą przyznanych środków z Funduszu Solidarnościowego w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej.

(akta kontroli str. 317-334)

1.2.3. Umowy z podmiotami, które wygrały otwarty konkurs ofert zawierał Minister reprezentowany przez Sekretarza Stanu. Z 51 organizacji, których oferty były rekomendowane po przeprowadzonym konkursie umowy zawarło 49 organizacji. Z dwiema organizacjami – Spółdzielnią Socjalną Czersk oraz Spółdzielnią Socjalną „Pod skrzydłami” nie zawarto umów, gdyż nie były one podmiotami określonymi w art. 3 ust. 2 lub w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, co nie zostało zweryfikowane na etapie konkursu ofert. Jeden podmiot – Fundacja „Dzieciom pomagaj” – odstąpiła od podpisania umowy.

Pomimo, że lista rekomendowanych ofert została zaakceptowana 11 grudnia 2020 r., to umowy były zawierane dopiero w okresie od lutego do maja 2021 r., przy czym w lutym zawarto dwie umowy, w marcu 38, w kwietniu osiem i w maju jedną. Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Proces zawierania umów w ramach Programu „Opieka wychnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020-2021 trwał od lutego do maja 2021 r. ze względu na ograniczone zasoby kadrowe w Wydziale ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego, nieadekwatne do liczby spraw prowadzonych przez Wydział. Dodatkowo, w przypadku kilku organizacji, którym zmniejszono kwotę wnioskowanego dofinansowania wystąpiła konieczność złożenia aktualizacji pierwotnej oferty, co wiązało się z ponowną jej analizą przez zawarciem umowy. Ponadto, wskazać należy, że umowy zawierane były również w siedzibie Biura, co również wpłynęło na czas trwania ww. procesu.*

(akta kontroli str. 424-428)

Zawierane umowy były zgodne z wzorem stanowiącym załącznik do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 11 ustawy o Funduszu Solidarnościowym określono w nich: opis zadania, wysokość środków, tryby płatności, termin i sposoby rozliczania przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, tryb kontroli wykonania zadania oraz warunki i sposoby zmiany i rozwiązania umowy.

(akta kontroli str. 429-442, 447)

³⁷ Fundacja Sportu i Zdrowia i Turystyki EST z Warszawy.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Program NGO na lata 2020 i 2021 został opracowywany i ogłoszony dopiero w dniu 8 września 2020 r. Od tej daty rozpoczęła się procedura wyboru jego wykonawców, zakończona aż 11 grudnia 2020 r. zatwierdzeniem i publikacją listy rekomendowanych ofert. Późne ogłoszenie przez Ministra Programu NGO oraz trwająca ponad trzy miesiące procedura wyboru jego wykonawców w praktyce uniemożliwiły realizację Programu w 2020 r. Z wyjaśnień Dyrektora Biura wynika, że Program NGO został opracowany jako kolejny, po głównym, skierowanym do jednostek samorządowych, programie resortowym dotyczącym opieki wytchnieniowej.

Zdaniem NIK kolejność przygotowywania przez Ministerstwo programów opieki wytchnieniowej nie powinna utrudniać możliwości realizacji programów w przewidzianych dla nich terminach. Tymczasem w przypadku Programu NGO opóźnienia wynikające z przystąpienia do jego przygotowania dopiero po zakończeniu przygotowywania programu skierowanego do jednostek samorządowych ograniczyły możliwości realizacji Programu do roku 2021, pomimo, że jego realizacja była przewidziana na lata 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 317-396, 443-447)

OCENA CZĄSTKOWA

Ogłaszane przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej od 2019 r. Programy, których celem było zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wytchnieniowego były przygotowywane i wdrażane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o Funduszu Solidarnościowym. Należy jednak zauważyć, że Programy na dany rok nie były ogłaszane z wyprzedzeniem umożliwiającym zainteresowanym odpowiednio przygotowanie do podjęcia się ich realizacji w danym roku budżetowym. Opracowane na lata 2019, 2020 i 2021 programy wsparcia wytchnieniowego realizowanego przez powiaty i gminy zostały ogłoszone dopiero: 3 kwietnia 2019 r., 16 marca 2020 r. i 3 grudnia 2020 r., a program wsparcia wytchnieniowego na lata 2020-2021 świadczonego przez organizacje pozarządowe 8 września 2020 r., co mogło mieć wpływ na niskie zainteresowanie podmiotów oraz ograniczenie możliwości realizacji programu w danym roku (w latach 2019-2020 powiaty i gminy zawnioskowały jedynie o 21,4% i 35,7% zaplanowanych środków z Funduszu, zaś Program NGO nie był w ogóle realizowany w 2020 r.). Zainteresowanie gmin i powiatów opieką wytchnieniową wzrosło dopiero w 2021 roku, po objęciu w edycji Programu na 2021 dofinansowaniem 100% ponoszonych kosztów – wartość zgłoszonych przez wojewodów wniosków o 80% przekroczyła wysokość środków zaplanowanych na realizację Programu. Również późne rozstrzygnięcie naborów i konkursów (nabory wśród jednostek samorządowych rozstrzygnięto odpowiednio 31 maja 2019 r., 27 maja 2020 r. i 19 lutego 2021 r., a konkurs ofert organizacji pozarządowych 11 grudnia 2020 r.) mogło mieć wpływ na zmniejszenie zakresu realizacji opieki wytchnieniowej (w 2019 i 2020 r. jednostki samorządowe wykorzystały jedynie 30,5% i 58,5% przekazanych środków, zaś z realizacji świadczeń przez organizacje pozarządowe w 2020 r. w ogóle zrezygnowano). Czas na realizację opieki w danym roku był także ograniczany przez przedłużające się procedury zawierania umów. W 2019 r. umowy zawierano w okresie od 28 do 32 dni od zatwierdzenia listy rekomendowanych wniosków jednostek samorządowych, w 2020 r. od 12 do 44 dni, a w 2021 od 56 do 75 dni. Umowy z organizacjami pozarządowymi zawierano od lutego do maja 2021 r., tj. dopiero po upływie co najmniej dwóch miesięcy od zatwierdzenia 11 grudnia 2020 r. listy rekomendowanych ofert.

NIK zwraca również uwagę, że w wyniku zmian w treści Programu wprowadzonych od 2020 r. usunięty został przepis o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnej dotyczącej przyznania przez gminę usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego. W efekcie większość gmin wbrew art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zaprzestała wydawania decyzji administracyjnych o udzieleniu wsparcia wytchnieniowego, a także pozbawiono beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany.

OBSZAR

2. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizowane przez powiaty i gminy programy wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

2.1.1. W zasadach Programów na poszczególne lata wskazywano, że w ramach ich realizacji do zadań Ministra należy m.in. monitorowanie realizacji zadań wynikających z Programu, akceptacja sprawozdań złożonych przez wojewodów oraz sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie sprawozdań przekazanych przez Wojewodów.

Monitoring realizacji zadań był prowadzony w szczególności poprzez weryfikację sprawozdań składanych przez wojewodów. Sprawozdania za 2019 rok i 2020 rok zostały przedłożone przez wojewodów terminowo³⁸ oraz, w większości przypadków, zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Biura (co szerzej opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości). W przypadku stwierdzenia błędów wzywano wojewodów do przedstawienia w wyznaczonym terminie dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów. (akta kontroli str. 309-310)

Sprawozdania zbiorcze za lata 2019–2020 sporządzono terminowo (28 kwietnia 2019 r. i 30 kwietnia 2020 r.), oddzielnie dla opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, w formie pobytu całodobowego i specjalistycznego poradnictwa. Zawierały one m.in. dane dotyczące liczby osób, którym świadczone były usługi opieki wytchnieniowej, w tym liczbę osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i liczbę dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, liczbę godzin (w przypadku opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub specjalistycznego poradnictwa) lub dni (w przypadku usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego), w których świadczona była opieka, całkowity koszt świadczenia tych usług, kwotę środków z Funduszu wykorzystaną na ich dofinansowanie, faktyczny koszt obsługi programu.

Nie sporządzano korekt sprawozdań zbiorczych, tym samym dane wykazane w tych sprawozdaniach nie uwzględniały danych wynikających z przekazanych przez wojewodów, po ich sporządzeniu, korekt sprawozdań. Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Sporządzenie korekt sprawozdania z realizacji Programów za lata 2019 i 2020 nie nastąpiło, bowiem taka procedura nie wynika wprost z zapisów ustawy o Funduszu Solidarnościowym.* (akta kontroli str. 309-310)

Ministerstwo, w latach 2019–2021 nie przeprowadzało kontroli realizacji zadań wynikających z Programów w urzędach wojewódzkich, w gminach i powiatach.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Monitorowanie realizacji zadań w ujętych wynikających z Programu odbywało się na wszystkich poziomach ich realizacji, poczynając od mierzenia zaangażowania środków finansowych dla danego wojewody, ilości samorządów przystępujących do danego programu, miejsc realizacji usług*

³⁸ Termin złożenia sprawozdania za 2021 rok wyznaczono na 30 stycznia 2022 r.

wytchnieniowych, ilości opiekunów i osób niepełnosprawnych objętych wsparciem, realizacji założeń programowych oraz rezultatów. Stały monitoring pozwalał i pozwala zmierzyć się z problemami, które pojawiały się w trakcie realizacji programów, zdiagnozować przyczyny ich powstania oraz określić sposób rozwiązania lub przeciwdziałania, co często jest przestanką do wprowadzenia zmian, które opisano wyżej. Monitoring prowadzony był i jest w sposób ciągły, jego głównym celem jest jak najwcześniejsze zidentyfikowanie zdarzeń, które mogą zakłócić realizację planu programu i zapobieganie im, na ile jest to możliwe. Elementem monitoringu prowadzonego w zakresie realizacji zadań Funduszu Solidarnościowego był sprawnie działający system informacyjny w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, dzięki któremu dostarczane informacje/wyjaśnienia miały decydujące znaczenie dla jakości realizowanych zadań. Dodatkowo należy wskazać, że do monitoringu i kontroli Programu realizowanego przez jednostki samorządowe, na podstawie umów zawartych w ramach ich realizacji, m prawo również Wojewoda. (akta kontroli str. 311)

2.1.2. W latach 2019–2021³⁹ z opieki wytchnieniowej skorzystało łącznie 14 450 osób, w tym 10 773 członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami dorosłymi ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 3 677 nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności.

Zwiększeniu nakładów środków finansowych w kolejnych latach realizacji Programów towarzyszyło zwiększenie zakresu usług opieki wytchnieniowej. W latach 2019–2021 na usługi opieki wytchnieniowej wykorzystano od 7 126,9 tys. zł w 2019 roku do 20 330,1 tys. zł w 2021 roku środków z Funduszu, a liczba osób objętych tą opieką wzrosła z 3 039 w 2019 roku do 7 099 w 2021 roku. Wpływ na to miało również rozszerzenie grupy docelowej programu. Wsparcie w ramach Programu – edycja 2019 było skierowane do członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, a w edycjach 2020 i 2021 opiekunów osób niepełnosprawnych z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi i dzieci niepełnosprawnych (bez dodatkowych wskazań).

Najwięcej, 10 298 osób, skorzystało z opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, a łączny wymiar zrealizowanych w tej formie usług wynosił 1 224 956 godzin:

- w 2019 roku opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego objęto 1 904 osób (w łącznym wymiarze 265 449 godzin), w tym 1 446 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności i 458 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności;
- w 2020 roku – 3 094 osób (w łącznym wymiarze 493 116 godzin), w tym 2 300 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 794 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności;
- w 2021 roku – 5 300 osób (w łącznym wymiarze 466 391 godzin), w tym 3 985 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 1 315 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności.

³⁹ Dane za 2021 rok podane są według stanu na 30 września 2021 r.

Z opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego skorzystało 1 138 osób, w łącznym wymiarze 11 067 dni (tj. 265 575 godzin):

- w 2019 roku – 212 osób (w łącznym wymiarze 2 350 dni), w tym 211 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności i jedno dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności;
- w 2020 roku – 267 osób (w łącznym wymiarze 3 211 dni), w tym 199 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 68 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności;
- w 2021 roku – 659 osób (w łącznym wymiarze 5 506 dni), w tym 545 osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 114 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności.

Z opieki wytchnieniowej w formie specjalistycznego poradnictwa skorzystało 3 014 osób w łącznym wymiarze 71 091,5 godzin:

- w 2019 roku – 923 osoby (w łącznym wymiarze 30 855 godzin), w tym 636 opiekunów osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności i 287 opiekunów dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności;
- w 2020 roku – 951 osób (w łącznym wymiarze 27 793,5 godzin), w tym 647 opiekunów osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 304 opiekunów dzieci z orzeczeniami niepełnosprawności;
- w 2021 roku – 1 140 osób (w łącznym wymiarze 12 443 godzin), w tym 804 opiekunów osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz orzeczeniami równoważnymi i 336 dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 312-316)

2.1.3. Wartość umów zawartych z wojewodami na realizację Programów w latach 2019–2021⁴⁰ wynosiła 23 572,1 tys. zł w 2019 roku, 28 548,5 tys. zł w 2020 roku i 60 100,5 tys. zł w 2021 roku, wykorzystano 7 183,1 tys. zł (30,5%), 16 694,2 tys. zł (58,5%) i 24 169,4 tys. zł (40,2%), w tym:

- na realizację usług opieki wytchnieniowej 7 126,9 tys. zł w 2019 roku, 16 542,7 tys. zł w 2020 roku i 20 330,1 tys. zł w 2021 roku,
- na obsługę Programów gminy i powiaty wydatkowały – 55,8 tys. zł w 2019 roku, 151,5 tys. zł w 2020 roku i 297 tys. zł w 2021 roku, wojewodowie – 80,1 tys. zł w 2021 roku, Ministerstwo nie ponosiło wydatków z tego tytułu.

Największe wydatki z Funduszu poniesiono z tytułu opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego – 5 879,4 tys. zł w 2019 roku, 13 840,8 tys. zł w 2020 roku i 15 492 tys. zł w 2021 roku. Wydatki z tytułu opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego wynosiły kolejno 300,5 tys. zł w 2019 roku, 695,2 tys. zł w 2020 roku i 3 194, 5 tys. zł w 2021 roku, a w formie specjalistycznego poradnictwa – 947 tys. zł w 2019 roku, 1 990,4 tys. zł w 2020 roku i 778,8 tys. zł w 2021 roku.

Koszty działań promocyjno-informacyjnych wyniosły 228,1 tys. zł w 2019 roku (223,9 tys. zł wydatkowało Ministerstwo i 4,2 tys. zł gminy i powiaty), 12,4 tys. zł w 2020 roku i 59,8 tys. zł, w obu tych latach wydatki z Funduszu ponosiły gminy i powiaty.

Środki niewykorzystane zostały zwrócone przez wojewodów terminowo i w odpowiednich kwotach. Wynosiły one: 16 349,2 tys. zł w 2019 roku, 11 854,3 tys. zł w 2020 roku i 3 602,3 tys. zł w 2021 roku.

⁴⁰ Według stanu na 30 września.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W latach 2019–2021 nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów zawartych z wojewodami. Wartość umów rozwiązanych przez wojewodów z gminami i powiatami wynosiła 1 325 tys. zł w 2019 roku i 421,2 tys. zł w 2020 roku⁴¹.

(akta kontroli str. 312-316)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawozdania przedłożone przez wojewodów nie były rzetelnie weryfikowane, w konsekwencji w sprawozdaniach z realizacji Programów za 2019 rok i 2020 rok wykazano nieprawidłowe dane dotyczące:

- łącznej liczby godzin usług opieki wytchnieniowej, udzielonej w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodziny lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę w 2019 rok w województwach: opolskim, pomorskim i lubuskim⁴²,
- całkowitej liczby godzin usług opieki wytchnieniowej w 2019 roku⁴³ (w kolumnie 9) – w przypadku niektórych urzędów wojewódzkich podawano 80% wszystkich zrealizowanych godzin, a w przypadku innych – 100%,
- całkowitego kosztu usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w 2020 rok w województwie wielkopolskim⁴⁴ - wydatki zaniżono o 2,8 tys. zł.

Dyrektor Biura wyjaśniła, że: Niemniej jednak, mimo braku jednolitości w wykazywaniu danych, dane zawarte w sprawozdaniu pozwoliły na analizę w zakresie limitów godzinowych jak również sprawdzenia czy kwota dofinansowania z Funduszu Solidarnościowego mieści się w graniach określonego w Programie limitu.

Wyjaśniła również, że urzędy wojewódzkie złożyły korekty sprawozdań, a ich analiza potwierdziła, że kwoty dofinansowania z FS zostały wyliczone prawidłowo.

(akta kontroli str. 309-310)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, dlatego że korekty sprawozdań zostały złożone przez urzędy wojewódzkie w trakcie prowadzonej kontroli, a nierzetelna analiza danych w sprawozdaniach złożonych przez urzędy wojewódzkie skutkowałą nieprawidłowym ich wykazaniem w zbiorczych sprawozdaniach z realizacji Programów sporządzonych przez Ministerstwo.

2.2. Wydatkowanie i rozliczenie środków na wsparcie wytchnieniowe realizowane przez organizacje pozarządowe

2.2.1. Zgodnie z Programem NGO do zadań Ministra należała kontrola realizacji zadań przez Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa, monitorowanie realizacji zadań przez Biuro oraz sprawdzanie, weryfikowanie i akceptowanie sprawozdań składanych przez realizatorów Programu.

Realizacja Programu NGO rozpoczęła się w 2021 r. – umowy z podmiotami świadczącymi opiekę wytchnieniową były podpisywane od lutego 2021 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura wynika, że monitorowanie realizacji Programu NGO prowadzone było w formie stałego kontaktu telefonicznego i mailowego, co umożliwiała uzyskiwanie informacji dotyczących wyjaśnienia i rozwiązania

⁴¹ W związku z rozwiązaniem umów nie poniesiono kosztów z Funduszu. Za prawidłowość rozliczenia rozwiązanych umów odpowiadali wojewodowie.

⁴² W załączniku 5C – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodziny lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę.

⁴³ W załącznikach 5A – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego, 5B – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu całodobowego, 5C – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodziny lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę.

⁴⁴ W załączniku 6A pn. Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego.

problemów w trakcie realizacji Programu. *Monitorowanie realizacji programu skierowanego do organizacji pozarządowych polegało w szczególności na przekazywaniu pism/wiadomości elektronicznych, celem pozyskania danych dot. m.in. liczby osób korzystających z usług opieki wytchnieniowej. Dodatkowo w przypadku wątpliwości co do sposobu realizacji programu kierowane były bezpośrednie pisma/prośby o ich wyjaśnienie do konkretnych organizacji pozarządowych/podmiotów.* (akta kontroli str. 443-446)

W 2021 r. Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa nie przeprowadziło żadnych kontroli realizacji umów zawartych w ramach Programu NGO. Dyrektor Biura wyjaśniła, że: *Rok 2021 był pierwszym rokiem realizacji ww. programu przez organizacje pozarządowe, można uznać go za tzw. rok „pilotażowy”, ze względu choćby na inną specyfikę działalności organizacji pozarządowych niż jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też po zebraniu doświadczeń i analizując sprawozdania z realizacji programu, które aktualnie wpływają do Biura planowane jest podjęcie działań kontrolujących/audytowych w wybranych organizacjach pozarządowych.* (akta kontroli str. 443-447)

W trakcie kontroli NIK nie upłynął jeszcze termin składania sprawozdań przez podmioty realizujące opiekę wytchnieniową w ramach Programu NGO. Zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 13 ustawy o Funduszu Solidarnościowym i zapisami w umowach podmioty są zobowiązane do złożenia sprawozdań i rozliczenia otrzymanych środków w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, tj. do 30 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 447)

2.2.2. Do zakończenia kontroli NIK (31 stycznia 2022 r.) Ministerstwo nie dysponowało kompletem zweryfikowanych sprawozdań z realizacji Programu NGO (termin ich złożenia był ustalony na 30 stycznia 2022 r.). Na podstawie pozyskanych przez Ministerstwo od 47 podmiotów⁴⁵ danych o realizacji Programu NGO ustalono, że według stanu na 30 września 2021 r.:

- a) z usług opieki wytchnieniowej korzystało 2.025 członków rodzin i opiekunów osób dorosłych z niepełnosprawnością oraz 763 członków rodzin i dzieci z niepełnosprawnością,
- b) ze specjalistycznego poradnictwa skorzystało odpowiednio 788 i 325 członków rodzin i opiekunów osób dorosłych i dzieci z niepełnosprawnością,
- c) z opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego korzystało 1.813 osób dorosłych z niepełnosprawnością i 765 dzieci,
- d) z opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego korzystało 739 osób dorosłych i 248 dzieci z niepełnosprawnością,
- e) zrealizowano łącznie 128.328 godzin usług opieki wytchnieniowej świadczonej osobom dorosłym i 128.328 godzin świadczonych dzieciom,
- f) usługi opieki wytchnieniowej świadczyło łącznie 2.147 osób, w tym 1.412 na rzecz osób dorosłych i 735 na rzecz dzieci. (akta kontroli str. 448-456)

2.2.3. Z podmiotami realizującymi Program NGO zawarto 49 umów na łączną kwotę 35.831 tys. zł. Środki zostały przekazane podmiotom w trzech transzach, w łącznych wysokościach: 17.915,4 tys. zł, 8.957,8 tys. zł i 8.957,8 tys. zł.

Do zakończenia kontroli NIK realizacja umów w ramach Programu NGO nie była rozliczana. (akta kontroli str. 447, 458-459)

⁴⁵ Ministerstwo nie dysponowało danymi z Bielskiego Stowarzyszenia Teatr Grodzki oraz Małopolskiego Hospicjum dla Dzieci.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019–2021 (do 30 września) z różnych form opieki wytchnieniowej organizowanej przez jednostki samorządowe skorzystało łącznie 14.450 osób, zaś z opieki i poradnictwa specjalistycznego świadczonego przez organizacje pozarządowe w 2021 r. (do 30 września) skorzystało odpowiednio 2.788 i 1.113 członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych. Minister Rodziny i Polityki Społecznej odpowiedzialny za realizację Programu wywiązywał się z obowiązków związanych z rozdysponowaniem i rozliczeniem środków z Funduszu. Realizacja zadań była monitorowana poprzez weryfikację sprawozdań składanych przez wojewodów, a w przypadku stwierdzenia błędów żądano dodatkowych informacji, wyjaśnień i dowodów. Sprawozdania zbiorcze za lata 2019–2020 sporządzono terminowo, opierając się na sprawozdaniach przedłożonych przez wojewodów, które jednak nie we wszystkich przypadkach zostały w Ministerstwie rzetelnie zweryfikowane. W efekcie w sprawozdaniach z realizacji Programu za rok 2019 znalazły się nierzetelne dane dotyczące liczby zrealizowanych godzin opieki (dotyczące sprawozdań z poradnictwa specjalistycznego z trzech województw), a w sprawozdaniu za 2020 nierzetelne dane o całkowitych wydatkowanych na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w województwie wielkopolskim (wykazano wydatki na pobyt dzienny zaniżone o 2,8 tys. zł).

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi
- Ustalenia kontroli NIK wykazały, że skutkiem wykreślenia z treści Programów wprowadzanych od 2020 roku przepisów o obowiązkowym wydawaniu decyzji administracyjnych dotyczących przyznania świadczeń w ramach usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego lub całodobowego, było z jednej strony naruszanie przez większość gmin przepisu art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej z drugiej zaś strony pozbawienie beneficjentów prawa do skorzystania z przysługujących środków odwoławczych w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany.
- Wnioski
1. Podjęcie inicjatywy mającej na celu uregulowanie kwestii związanych z procedurą udzielania świadczeń usług opieki wytchnieniowej postulowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w sposób spójny i niekolidujący z przepisami ustawy o pomocy społecznej.
 2. Wyeliminowanie przypadków nierzetelnej weryfikacji sprawozdań przedkładanych przez wojewodów oraz zamieszczania nierzetelnych danych w sprawozdaniach zbiorczych z realizacji Programu.
 3. Ogłaszanie programów resortowych w terminach umożliwiających zainteresowanym przygotowanie się i pełną realizację w okresie obowiązywania 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 15 lutego 2022 r.

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku

Janusz Pawelczyk

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis