



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.028.03.2021

**Pani
Halina Rycak
Dyrektor Miejskiego Centrum
Pomocy Rodzinie w Zamościu**

ul. Lwowska 57A
22-400 Zamość

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/21/062 – *Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychnieniowego*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu, ul. Lwowska 57A, 22-400 Zamość (dalej: MCPR lub Centrum).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Rycak - Dyrektor MCPR ¹ od 6 września 2001 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných. 2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných. 3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych wcześniej, niezbędnych do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/153/2021 z 11 października 2021 r. oraz nr LLU/196/2021 z 16 grudnia 2021 r. (akta kontroli tom I str. 3-5, tom III str. 316)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MCPR w latach 2019–2021 prawidłowo przygotowało i wdrożyło realizację Programu „Opieka wytchnieniowa”⁴ dla członków rodzin lub opiekunów osób niesamodzielných. Centrum rozpoznawało potrzeby i skutecznie informowało mieszkańców Zamościa o możliwości skorzystania z usługi opieki wytchnieniowej, zamieszczając informacje w tym zakresie na swojej stronie internetowej oraz na stronie internetowej Miasta Zamość (dalej: Miasto). Bezpośrednim realizatorem opieki wytchnieniowej było Stowarzyszenie „Magiczny Ogród” (dalej: Stowarzyszenie), podmiot wybrany na podstawie przeprowadzonych konkursów w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Świadczenia wykonywał personel zatrudniony przez Stowarzyszenie, posiadający kwalifikacje wymagane rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych⁶. W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem, MCPR miało zapewnione prawo kontroli realizowanych zadań oraz obowiązek rozliczania, składanych co miesiąc, sprawozdań z wykonanych świadczeń.

Opieką wytchnieniową objęto mieszkańców Zamościa spełniających warunki udziału w Programie i należących do grupy docelowej, a przy kwalifikowaniu osób do wsparcia przestrzegano zasad pierwszeństwa. Usługą prowadzoną w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania objęto w kontrolowanych latach 97 osób, w tym 16 dzieci, przeznaczając na ten cel 90,6% środków z Funduszu Solidarnościowego

¹ Dalej: Dyrektor MCPR.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Program.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm. Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶ Dz. U. Nr 189, poz. 1598, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych.

(dalej: FS). W 2019 r. realizacja świadczeń opieki wytchnieniowej nastąpiła po ponad dwóch miesiącach od podpisania umowy z Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda).

Decyzje administracyjne o udzielaniu wsparcia wytchnieniowego wydawano tylko w 2019 r., natomiast w latach 2020-2021 o przyznaniu opieki informowano opiekunów osób niepełnosprawnych pismami, gdyż z zapisów Programu nie wynikał taki obowiązek. Stan taki był niezgodny z art.106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷.

Środki finansowe z FS na realizację zadań opieki wytchnieniowej zostały w większości prawidłowo rozliczone przez MCPR. Nieprawidłowością było zaakceptowanie złożonych przez Stowarzyszenie rozliczeń, w których ujęte zostały wydatki niekwalifikowalne, dotyczące: usług zrealizowanych przez podmiot, który nie został wskazany do wykonania zadania w umowie zawartej na realizację świadczeń opieki wytchnieniowej; świadczeń rozliczonych w okresie przebywania osoby niepełnosprawnej w szpitalu oraz wydatków poniesionych na świadczenie specjalistycznej diagnozy, która nie została ujęta w wykazie kosztów świadczenia określonych w Programie. Nieprawidłowością było również przyznanie w dwóch przypadkach wsparcia w wymiarze niższym niż przedstawiony w Programie oraz w umowach zawartych z Wojewodą.

Przedkładane przez MCPR do Urzędu Miasta informacje o wykorzystaniu przez Stowarzyszenie środków na realizację opieki wytchnieniowej umożliwiało terminowe sporządzenie sprawozdań i zestawień dla Wojewody.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR **1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných**

Opis stanu faktycznego **1.1.** W latach 2019-2021 Prezydent Miasta Zamość (dalej: Prezydent Miasta) wyznaczył MCPR do realizacji Programu w celu rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego dla opiekunów osób niesamodzielných. Centrum podjęło następujące działania, m.in.:

- pracownicy socjalni przeprowadzili 65 wywiadów środowiskowych z opiekunami i członkami rodzin osób niesamodzielných potrzebujących wsparcia wytchnieniowego, a uzyskane informacje stanowiły podstawę do przeprowadzenia analiz dotyczących rodzaju i zakresu pomocy potrzebnej tym opiekunom,
- przeprowadzono wśród mieszkańców Zamościa działania informujące i promujące Program. Informacje zamieszczone zostały na stronach internetowych MCPR⁹ oraz Urzędu Miasta¹⁰, a także na antenie Katolickiego Radia Zamość¹¹,
- na dysku wspólnym MCPR zamieszczono druki zapotrzebowania na wsparcie opieki wytchnieniowej, celem udostępniania ich opiekunom osób niesamodzielných.

(akta kontroli tom I str. 20-23, 29-44, 592-593)

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

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 W 2019 r. (17 kwietnia i 25 września), w 2020 r. (20 i 31 marca), w 2021 r. (20 i 21 kwietnia).

¹⁰ W 2019 r. (16 kwietnia), w 2020 r. (24 i 31 marca), w 2021 r. (20 i 21 kwietnia).

¹¹ W 2019 r. (18 kwietnia), w 2021 r. (2 maja i 9 czerwca).

Liczbę osób do objęcia opieką ustalono na podstawie druków zapotrzebowania składanych przez osoby zainteresowane udziałem w Programie. W latach 2019-2021 do MCPR złożonych zostało wstępnie 92 zapotrzebowania¹² (w poszczególnych latach było to odpowiednio: 21, 36, i 35), natomiast wniosków/kart zgłoszenia do Programu wpłynęło 122¹³, w tym:

- 28 wniosków w 2019 r., z tego 26 rozpatrzono pozytywnie (19 złożonych na usługi opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania – Moduł I oraz siedem na specjalistyczne poradnictwo - Moduł III). Dwa wnioski zostały wycofane przez osoby składające;
- 44 karty zgłoszenia w 2020 r. na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania, z tego pozytywnie rozpatrzono 40. W jednym przypadku wniosek został rozpatrzony negatywnie ze względu na wyczerpany limit godzin, a w pozostałych trzech przypadkach wnioskodawcy, po otrzymaniu informacji o zakwalifikowaniu do Programu, złożyli rezygnację;
- 50 kart zgłoszenia w 2021 r. (stan na 19 października) na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania. Pozytywnie rozpatrzono 38 kart. Siedem osób zrezygnowało z Programu, jedna osoba zmarła, a pozostałe cztery osoby nie zostały zakwalifikowane¹⁴.

(akta kontroli tom I str. 20-22, 24-25, 26-28, 45, 221)

Wnioski do Wojewody o środki finansowe z FS na realizację Programu (pierwsze wersje) zostały złożone przez Prezydenta Miasta w wymaganych terminach, tj.:

•30 kwietnia 2019 r. na edycję Programu z 2019 r.¹⁵, w tym na:

- a)Moduł I realizacja opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego dla 19 osób, w tym dla siedmiorga dzieci - wnioskowano o środki finansowe z FS w wysokości 110 534,40 zł, (109 440 zł na realizację zadania, natomiast 1094,40 zł na koszty obsługi Programu). Wkład własny Miasta wynosił 27 360 zł;
- b)Moduł II realizacja opieki w formie pobytu całodobowego dla dziewięciu osób, w tym dla dwojga dzieci – wnioskowano o środki finansowe z FS w wysokości 17 016,48 zł, (16 848 zł na realizację zadania, natomiast 168,48 zł na obsługę Programu). Dofinansowanie Miasta ujęte we wniosku wynosiło 4 212 zł;
- c)Moduł III realizacja opieki wytchnieniowej w formie specjalistycznego poradnictwa dla siedmiorga osób, w tym dla trojga dzieci - wnioskowano o środki finansowe z FS w wysokości 45 894,40 zł, (45 440 zł na realizację zadania, natomiast 454,40 zł na obsługę Programu). Wkład własny Miasta wynosił 11 360 zł.

•22 kwietnia 2020 r. na edycję Programu z 2020 r.¹⁶, w tym na:

¹² W 2019 r. - 14 osób złożyło zapotrzebowanie na Moduł I, pięć na Moduł II oraz dwie osoby na Moduł III. W 2020 r. - zapotrzebowania zostały złożone na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego oraz na specjalistyczne poradnictwo; natomiast w 2021 r. - tylko na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego.

¹³ W 2019 r. wnioski o przyznanie opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego oraz na specjalistyczne poradnictwo składane były od 16 września do 17 października 2019 r., tj. po zawarciu umowy z Wojewodą (5 lipca 2019 r.) oraz po zawarciu umowy z bezpośrednim realizatorem świadczeń Stowarzyszeniem „Magiczny Ogród” (11 września 2019 r.). W 2020 r. karty zgłoszenia do Programu - pobyt dzienny składane były w okresie od 13 sierpnia do 2 grudnia 2020 r., tj. po zawarciu umowy z Wojewodą (29 lipca 2020 r.) oraz przed zawarciem umów z realizatorem opieki ww. Stowarzyszeniem (24 sierpnia 2020 r.). W 2021 r. karty zgłoszenia – pobyt dzienny składane były przed zawarciem umowy z Wojewodą (20 maja 2021 r.) w okresie od 5 maja do zakończenia czynności kontrolnych (22 listopada 2021 r.) oraz przed zawarciem umowy ze Stowarzyszeniem.

¹⁴ M.in. z powodu: wyczerpania limitu godzin na opiekę wytchnieniową, otrzymania pomocy przez opiekuna osoby niepełnosprawnej w innym podmiocie, przebywania opiekuna osoby niepełnosprawnej na terenie innej gminy.

¹⁵ Wnioskowano o: 4560 godzin opieki w formie pobytu dziennego (Moduł I), 2808 godzin w formie pobytu całodobowego (Moduł II) i 1420 godzin na specjalistyczne poradnictwo (Moduł III).

- a) opiekę w formie pobytu dziennego dla 39 osób, w tym dla 15 dzieci - wnioskowano o środki finansowe z FS w wysokości 203 664,48, (201 648 zł na realizację zadania, natomiast 2016,48 zł na obsługę Programu). Wkład własny Miasta wynosił 50 412 zł;
- b) opiekę wychowawczą w formie specjalistycznego poradnictwa dla 11 osób, w tym dla pięciorga dzieci - wnioskowano o środki finansowe z FS w wysokości 13 897,60 zł, (13 760 zł na realizację zadania, natomiast 137,60 zł na obsługę Programu). Wkład własny Miasta wynosił 3440 zł;
- 8 stycznia 2021 r. na edycję Programu z 2021 r. - wnioskowano o realizację opieki wychowawczej w formie pobytu dziennego dla 70 osób, w tym dla 15 dzieci o środki finansowe z FS w wysokości 685 440 zł, (672 000 zł na realizację zadania¹⁷, natomiast 13 440 zł na obsługę Programu).

Przy wyliczeniu kwot ujętych w ww. wnioskach brano pod uwagę liczbę osób ubiegających się o wsparcie, przysługujący w danym roku – zgodnie z Programem - limit dni oraz godzin opieki wychowawczej, a także koszt jednej godziny wsparcia.

Korekty wniosków dokonywano w 2019 r. i w 2021 r. W 2019 r. wnioski zmieniano z uwagi na błędnie podaną przewidywaną liczbę godzin usług opieki wychowawczej, natomiast w 2021 r. zmiany spowodowane były: sporządzeniem wniosku na nieaktualnym formularzu oraz obniżeniem o 50% kwoty wnioskowanej na realizację Programu, o czym Wojewoda poinformował Prezydenta Miasta pismem z 1 marca 2021 r. Ostateczna wersja wniosku została sporządzona i przekazana do Wojewody 3 marca 2021 r. Wnioskowano w niej o realizację opieki wychowawczej dla 35 osób, w tym dla sześciorga dzieci oraz o środki finansowe z FS w wysokości 342 720 zł, w tym 336 000 zł na realizację zadania i 6720 zł na obsługę Programu.

(akta kontroli tom I str. 45-66)

1.2. W latach 2019-2021 Prezydent Miasta zawarł z Wojewodą pięć umów na dofinansowanie realizacji zadań w ramach Programu ze środków FS w kwocie ogółem 723 136 zł¹⁸:

• 5 lipca 2019 r. zawarto dwie umowy:

– nr 795 na wsparcie w formie pobytu dziennego (Moduł I) oraz w ramach pobytu całodobowego (Moduł II), której całkowity koszt realizacji określono na 157 860 zł¹⁹. Wojewoda zobowiązał się przekazać środki z FS na realizację zadania z Modułu I w kwocie 109 440 zł oraz 16 848 zł na realizację zadania z Modułu II²⁰, a także środki na obsługę Programu w łącznej wysokości 1262,88 zł²¹. Miasto, w ramach wkładu własnego, zobowiązane było do przekazania na realizację zadania z Modułu I 27 360 zł oraz 4212 zł - na realizację zadania z Modułu II;

– nr 798 na wsparcie w formie specjalistycznego poradnictwa, którego całkowity koszt realizacji określono na kwotę 56 800 zł²², z czego dofinansowanie Wojewody miało wynosić 45 440 zł na realizację zadania oraz 454,40 zł na obsługę Programu. Wkład własny Miasta wynosił 11 360 zł;

• 29 lipca 2020 r. zawarto dwie umowy:

¹⁶ Wnioskowano o 5440 godzin opieki w formie pobytu dziennego (Moduł I) i 430 godzin na specjalistyczne poradnictwo (Moduł III).

¹⁷ Wnioskowano o 8400 godzin opieki w formie pobytu dziennego (Moduł I).

¹⁸ Odpowiednio: 171 728 zł w 2019 r.; 215 408 zł w 2020 r. i 336 000 zł w 2021 r.

¹⁹ Zadanie Modułu I – 136 800 zł oraz zadanie Modułu II – 21 060 zł.

²⁰ Ilość godzin na realizację opieki wychowawczej w Module I określona została na 4560 (z tego Wojewoda zobowiązał się dofinansować koszty 3648 godzin), a w Module II na 2808 (z tego Wojewoda zobowiązał się dofinansować koszty 2246,4 godzin).

²¹ Koszty obsługi Modułu I wynosiły 1094,40 zł, natomiast Modułu II - 494,40 zł.

²² Ilość godzin na realizację opieki wychowawczej w Module III określono na 1420, z czego Wojewoda zobowiązał się dofinansować koszty 1136 godzin.

- nr 1078 na świadczenie usługi opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego, której całkowity koszt realizacji określono na 252 060 zł²³. Według umowy Wojewoda zobowiązał się przekazać środki finansowe w wysokości 203 664,48 zł, z tego 201 648 zł na realizację zadania, natomiast 2016,48 zł na obsługę Programu. Wkład własny Miasta wynosił 50 412 zł;
- nr 1079 na świadczenie usługi wsparcia wytchnieniowego formie specjalistycznego poradnictwa, której całkowity koszt realizacji wynosił 17 200 zł²⁴, z czego dofinansowanie Wojewody wynosiło 13 897,60 zł, w tym 13 760 zł na realizację zadania, natomiast 137,60 zł na obsługę Programu. Miasto zobowiązało się do przekazania wkładu własnego w wysokości 3440 zł;
- 20 maja 2021 r. podpisano umowę nr 702 na świadczenie usługi opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego, której całkowity koszt realizacji wynosił 336 000 zł²⁵ i w całości stanowił dofinansowanie Wojewody. Koszty obsługi Programu wynosiły 6720 zł.
(akta kontroli tom I str. 53-55, 88-122, 125-140)

Przed podpisaniem ww. umów Miasto złożyło do Wojewody oświadczenia o przyjęciu środków finansowych²⁶: 6 czerwca 2019 r. w kwocie 173 445,28 zł; 3 czerwca 2020 r. – 217 562,08 zł oraz 15 kwietnia 2021 r. – 342 720 zł.

Do umów zawartych w Wojewodą w 2019 r. i w 2020 r. wprowadzono zmiany:

- na podstawie aneksu z 12 listopada 2019 r. do umowy nr 795, dotyczące realizacji zadania tylko w formie pobytu dziennego (Moduł I) oraz wykreślenia realizacji zadania w formie pobytu całodobowego (Modułu II)²⁷. W wyniku tych zmian całkowity koszt realizacji zadania dla Modułu I wynosił 136 800 zł, w tym środki finansowe z FS wynosiły 110 534 zł, z czego 109 440 zł na realizację zadania, natomiast 1094 zł na obsługę Programu. Wkład własny Miasta wynosił 27 360 zł;
- na mocy porozumienia z 30 listopada 2020 r. rozwiązano umowę nr 1079. Miasto zobowiązało się zwrócić przekazane przez Wojewodę środki finansowe w wysokości 10 457,60 zł na realizację opieki wytchnieniowej w ramach specjalistycznego poradnictwa (Moduł III), w tym 10 320 zł na realizację zadania, natomiast 137,60 zł na obsługę Programu. Ww. kwota (10 457,60 zł) została zwrócona przez Miasto 14 grudnia 2020 r.

Przyczyną wprowadzenia zmian w ww. umowach był brak chętnych do udziału w Programie w zakresie świadczenia usług w ramach pobytu całodobowego oraz specjalistycznego poradnictwa.

W latach 2019-2020 do MCPR nie składano wniosków i kart zgłoszeniowych na opiekę wytchnieniową realizowaną w formie pobytu całodobowego (Moduł II).

(akta kontroli tom I str. 77-79, 120-122, 563-564)

W latach 2019-2021 (do 15 października) Wojewoda przekazał - na wyodrębniony rachunek Miasta - środki pochodzące z FS²⁸ w łącznej kwocie 719 330,88 zł, w tym w poszczególnych latach było to odpowiednio: 162 488,80 zł (93,9% kwoty określonej w umowie); 214 122,08 zł (98,4%) i 342 720 zł (100%).

(akta kontroli tom I str. 46-52, 67-87, 123-140, tom III str. 16-26, 302-313, 396-399)

²³ Ilość godzin na realizację opieki wytchnieniowej określono na 8402, z czego Wojewoda zobowiązał się dofinansować koszty 6721,6 godziny.

²⁴ Ilość godzin na realizację opieki wytchnieniowej określono na 430, z czego Wojewoda zobowiązał się dofinansować koszty 344 godziny.

²⁵ Ilość godzin przyznanych umową wynosiła 8400 i w całości miała zostać dofinansowana przez Wojewodę.

²⁶ Z FS wraz z kosztami obsługi.

²⁷ W ramach realizacji Modułu II działania Centrum obejmowały: zamieszczenie na stronie informacji, skierowanej do mieszkańców Miasta, informacji o możliwości złożenia wniosku o świadczenia w formie opieki całodobowej. W okresie obowiązywania umowy do MCPR nie wpłynął żaden wniosek.

²⁸ Łącznie z kosztami obsługi.

1.3. MCPR zleciło świadczenie usług opieki wytchnieniowej Stowarzyszeniu, które wybrane zostało na podstawie otwartego konkursu ofert²⁹. Wybór Stowarzyszenia na realizatora wsparcia przeprowadzono zgodnie z uregulowaniami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W kontrolowanych latach rozpoczęcie realizacji świadczeń opieki wytchnieniowej następowało od czterech do 20 dni od zawarcia umów ze Stowarzyszeniem.

Dyrektor MCPR, z upoważnienia Prezydenta Miasta, zawarła ze Stowarzyszeniem cztery umowy na realizację tych usług w kwocie ogółem 790 312 zł, w tym 8736 zł stanowiły koszty obsługi Programu³⁰:

- w 2019 r. - dwie umowy³¹ nr 923/2019 i 924/2019 z 11 września 2019 r. odpowiednio na: świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego na kwotę 136 790 zł oraz w formie specjalistycznego poradnictwa w wysokości 56 780 zł. Umowy te zostały podpisane po ponad dwóch miesiącach od zawarcia umowy przez Prezydenta Miasta z Wojewodą (5 lipca 2019 r.). W tym okresie MCPR podjął działania związane z wyborem realizatora usług (przeprowadził i rozstrzygnął konkurs - 7 sierpnia 2019 r.), a od 16 września 2019 r. przyjmował i analizował złożone wnioski. W 2019 r. wydał 19 decyzji o przyznaniu opieki wytchnieniowej (pobyt dzienny w miejscu zamieszkania) oraz w siedmiu przypadkach skierował osoby na specjalistyczne poradnictwo;
- w 2020 r. – po zawarciu umowy z Wojewodą (20 maja) zawarto umowę ze Stowarzyszeniem nr 729/2020 (24 sierpnia 2020 r.) na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego na kwotę 254 016 zł, w tym: środki z FS wynosiły 203 616 zł (201 600 zł na realizację zadania, natomiast 2016 zł na obsługę Programu). Wkład własny Miasta wynosił 50 400 zł³². Do ww. umowy w dniu 29 grudnia 2020 r., zawarto aneks, dotyczący aktualizacji przewidywanych kosztów realizacji zadania dla poszczególnych grup wsparcia. Zwiększono liczbę dorosłych niepełnosprawnych, na rzecz których miały być świadczone usługi wsparcia z 22 do 27 osób, zmniejszając liczbę dzieci niepełnosprawnych z 13 do ośmiu. Równocześnie zwiększono koszty usługi opieki wytchnieniowej dla opiekunów osób dorosłych o 36 000 zł i o taką samą kwotę zmniejszono koszty dla opiekunów dzieci. Kwota finansowania zadania nie uległa zmianie. W sprawie dotyczącej możliwości zmiany liczby beneficjentów, MCPR otrzymał informacje z Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) o możliwości przeprowadzenia tego typu aktualizacji;
- 2021 r. - umowę nr 344/2021 z 27 maja na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego w wysokości 342 720 zł (w tym środki finansowe z FS wynosiły 342 720 zł (336 000 zł na realizację zadania, natomiast 6720 zł na obsługę Programu). W dniu 2 lipca 2021 r. zawarto aneks, dotyczący aktualizacji kosztów realizacji zadania. Zmiana dotyczyła zwiększenia liczby opiekunów osób niepełnosprawnych objętych wsparciem z 31 do 33 oraz zmniejszenia liczby opiekunów dzieci niepełnosprawnych objętych opieką z czterech do dwóch. Możliwość zmiany liczby beneficjentów w ramach danej grupy oraz wymiaru realizowanych godzin przedstawiona została w piśmie MRiPS z dnia 28 maja 2021 r.

²⁹ Przeprowadzonego w: 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

³⁰ W umowie zawartej w 2019 r. nie określono kwoty kosztów obsługi.

³¹ W umowach nie określono kwot dofinansowania zadań przez Miasto.

³² W okresie po zawarciu umowy z Wojewodą MCPR przeprowadziło konkurs na wybór realizatora opieki wytchnieniowej (ogłoszenie z 22 czerwca 2020 r., rozstrzygnięcie (31 lipca 2020 r.) oraz zawarło umowę ze Stowarzyszeniem (24 sierpnia 2020 r.). Od 14 sierpnia 2020 r. opiekunowie składali karty o przyznaniu świadczeń opieki wytchnieniowej, świadczenia przyznawano od 20 sierpnia do 2 grudnia 2020 r., tj. przed zawarciem umowy ze Stowarzyszeniem.

(akta kontroli tom I str. 56-66, 123-195, 396-399 tom III str. 98-284, 317-319)

W umowach ze Stowarzyszeniem określono, m.in: przedmiot umowy; sposób wykonywania zadania oraz termin jego realizacji; zasady finansowania oraz podano koszt jednej godziny usługi³³. Stowarzyszenie zobowiązane zostało do: prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej realizowanego zadania oraz przechowywania dokumentacji finansowej przez pięć lat; przedkładania do MCPR comiesięcznych rozliczeń; informowania o finansowaniu zadania ze środków FS; wykonywania zadań opieki wytchnieniowej wyłącznie przez osoby z odpowiednimi kwalifikacjami. W umowach uregulowano zasady zwrotu środków finansowych, w tym niewykorzystanych oraz warunki rozwiązywania i odstąpienia od umowy. Wskazano, że Miasto sprawuje kontrolę prawidłowości realizowanych zadań (w trakcie oraz po ich zakończeniu), zarówno w siedzibie Wykonawcy jak i w miejscu jego realizacji, w tym w zakresie wydatkowania przekazanych środków finansowych. Do umów załączono wzory sprawozdań.

(akta kontroli tom I str. 141-192)

1.4. W 2019 r. do zakresu obowiązków Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej MCPR wprowadzono zadanie związane z koordynowaniem usług opieki wytchnieniowej³⁴. Osoba ta posiadała 13 letnie doświadczenie w obszarze organizacji usług opieki społecznej realizowanych przez MCPR³⁵. W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem określono, że zadania opieki wytchnieniowej będą wykonywane wyłącznie przez osoby posiadające kwalifikacje zawodowe wymagane rozporządzeniem w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych. Wykaz tych osób oraz ich kwalifikacje przedstawione zostały w ofercie złożonej przez Stowarzyszenie w postępowaniach konkursowych przeprowadzanych przez MCPR. Według wyjaśnień Dyrektora, dokonywano bieżącej weryfikacji tych dokumentów. Badaniem objęto dokumenty potwierdzające kwalifikacje pięciu osób realizujących opiekę wytchnieniową, które posiadały uprawnienia w zawodzie opiekuna medycznego lub asystenta osoby niepełnosprawnej.

(akta kontroli tom I str. 196-216, 217, 387-393, tom III str. 285-286)

1.5. W latach objętych kontrolą (do 22 listopada) MCPR nie przeprowadziło kontroli realizacji zadania publicznego (opieki wytchnieniowej) przez Stowarzyszenie w miejscu jej udzielania. Dyrektor MCPR wyjaśniła, że kontrola realizacji zadań Programu w ramach edycji z 2019 r. oparta była na comiesięcznych analizach sprawozdań składanych przez Stowarzyszenie, bieżących kontaktach ze specjalistami realizującymi opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, telefonicznych kontaktach z opiekunami osób niepełnosprawnych, dotyczących udzielanego wsparcia. W latach 2020-2021 nie przeprowadzono bezpośrednich kontroli realizacji zadań Programu z uwagi na panującą epidemię COVID-19. Pracownicy MCPR na bieżąco współpracowali ze Stowarzyszeniem i prowadzili monitoring wykonywanych zadań oraz dokumentacji rozliczeniowej. Ponadto telefonicznie kontaktowano się z uczestnikami Programu w celu rozeznania się w zakresie udzielanego wsparcia.

³³ W 2019 r. stawkę godzinową opieki w przypadku pobytu dziennego przyjęto zgodnie z Programem (edycja z 2019 r.) w wysokości 30 zł. W 2020 r. Program nie określał wysokości stawki, MCPR przyjął stawkę godzinową z poprzedniego roku, tj. 30 zł. W 2021 r. przyjęto stawkę godzinową wynikającą z Programu (edycja z 2021 r.) wynoszącą 40 zł.

³⁴ M.in. prowadzenie działań w zakresie realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa”, w tym działania informacyjne, realizacja rekrutacji, nabór uczestników oraz przyjmowanie zgłoszeń do Programu, przygotowanie zbiorczej listy uczestników i przekazywanie jej realizatorowi zadania, bieżąca współpraca z realizatorem programu i Wojewodą, sprawozdawczość i koordynacja.

³⁵ Współpracowała przy realizacji projektów, które finansowane były ze środków funduszy Unii Europejskiej, prowadziła rekrutację uczestników projektów systemowych finansowanych ze środków EFS w latach 2008-2015 oraz uczestniczyła przy rekrutacji uczestników projektu „CIS Twoją Szansą” w latach 2020-2021.

Według Stowarzyszenia, upoważnieni pracownicy Centrum mieli wgląd do całej dokumentacji związanej z realizacją opieki wytchnieniowej. Do MCPR składane były miesięczne raporty wraz z załącznikami w celu weryfikacji zrealizowanych świadczeń i rozliczenia przekazanego dofinansowania. Na bieżąco prowadzony był również przez Centrum monitoring i kontrola jakości świadczonych usług (telefoniczne rozmowy z osobami niepełnosprawnymi lub z ich opiekunami).

(akta kontroli tom I str. 141-192, 387-393, 396-399, 577-582)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MCPR, realizując zadania opieki wytchnieniowej, podjęło skuteczne działania w celu rozpoznania potrzeb w tym zakresie wśród mieszkańców Zamościa. Określona na tej podstawie liczba osób do objęcia wsparciem oraz kwota ujęta we wnioskach złożonych do Wojewody zapewniła wszystkim zainteresowanym możliwość skorzystania z usług wsparcia. O realizacji każdej z trzech edycji Programu i naborze wniosków Centrum informowało na swojej stronie internetowej. Wykonywanie zadań zlecono Stowarzyszeniu, z którym corocznie zawierano umowy. W 2019 r. realizacja wsparcia świadczonego przez Stowarzyszenie (zgodnie z warunkami oferty) nastąpiła dopiero po ponad dwóch miesiącach od podpisania umowy przez Prezydenta Miasta z Wojewodą. Zawarte w umowach ze Stowarzyszeniem postanowienia oraz wzory sprawozdań były zgodne z wymaganiami określonymi w Programach. Wykonujący usługi opieki wytchnieniowej specjaliści posiadali wymagane kwalifikacje. Kontrola przez MCPR zadań realizowanych przez Stowarzyszenie ograniczała się do analizy składanych przez ten podmiot sprawozdań oraz do telefonicznych kontaktów ze specjalistami i opiekunami osób niesamodzielnych w sprawie udzielanego wsparcia.

OBSZAR

2. Rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom

Opis
faktycznego
stanu

2.1. W badanym okresie liczba osób niepełnosprawnych³⁶ (o znacznym stopniu niepełnosprawności, z orzeczeniami równoważnymi oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności) zamieszkałych na terenie Miasta wynosiła:

–325 w 2019 r., w tym: 236 osób dorosłych oraz 89 dzieci. Opieką wytchnieniową realizowaną w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania objęto 13 opiekunów osób dorosłych (5,51%) i sześćro opiekunów dzieci (6,74%), a w formie specjalistycznego poradnictwa - siedmiu opiekunów;

–304 w 2020 r., w tym: 218 osób dorosłych oraz 86 dzieci. Opieką w formie pobytu dziennego objęto 32 opiekunów osób dorosłych (14,68%) i ośmiro opiekunów dzieci (9,30%);

–254 w 2021 r., w tym: 194 osoby dorosłe i 60 dzieci. Opieką w formie pobytu dziennego objęto 36 opiekunów osób dorosłych (18,55%) i dwoje opiekunów dzieci (3,33%)³⁷.

Wspierane osoby w formie pobytu dziennego (97) należały do grupy docelowej określonej w Programie³⁸.

(akta kontroli tom I str. 220, tom III str. 295-296)

2.2. MCPR nie wprowadziło regulaminu lub wewnętrznych procedur regulujących sposób postępowania przy kwalifikowaniu osób do wsparcia, nie ustaliło też kryteriów naboru wniosków/kart zgłoszenia do Programu. W latach 2019-2021 nabór

³⁶ Dane przekazane przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Zamościu.

³⁷ W 2020 r. i w 2021 r. opiekunowie osób niepełnosprawnych nie składali wniosków na objęcie opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego realizowanego w innym miejscu, pobytu całodobowego oraz na specjalistyczne poradnictwo.

³⁸ Adresaci Programu.

wniosków i kart zgłoszeniowych prowadzono w sposób ciągły (do wyczerpania limitu godzin określonych w umowach zawartych z Wojewodą), bez określania ram czasowych do złożenia wniosków. Podczas kwalifikowania osób do Programu MCPR analizowało dane o stanie zdrowia i sytuacji osobistej osoby niepełnosprawnej (m.in. na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego) oraz wymagało złożenia przez opiekuna osoby, wniosku lub karty zgłoszenia do Programu, kserokopii orzeczenia o niepełnosprawności oraz karty oceny stanu pacjenta według skali Barthel³⁹ lub karty pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny skala FIM⁴⁰. Karty oceny stanu pacjenta stanowiły załącznik do wniosków/kart zgłoszenia. Zgodnie założeniami Programu, w przypadku dużej liczby zgłoszeń, uczestnicy posiadający ww. karty powinni mieć zapewniony dostęp do usług opieki wytchnieniowej w pierwszej kolejności. W kontrolowanych latach do wszystkich złożonych wniosków i kart zgłoszeniowych dołączano karty oceny stanu pacjenta lub karty pomiaru niezależności funkcjonalnej.

W 2020 i 2021 roku do oceny stanu zdrowia osoby niepełnosprawnej wprowadzono ankiety COVIDOWE, przy pomocy których pracownicy Centrum i Stowarzyszenia na bieżąco monitorowali stan zdrowia osoby niepełnosprawnej oraz osób z jej najbliższego otoczenia.

(akta kontroli tom I str. 20-22, 220, 221, 396-399, 577-582)

Na podstawie badania dokumentacji 15 osób⁴¹, zakwalifikowanych do Programu, objętych wsparciem w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej stwierdzono, że:

- podstawą zakwalifikowania osób do Programu był wniosek lub karta zgłoszenia, złożone przez opiekuna osoby niepełnosprawnej;
- do dokumentów w 2019 r. dołączana była karta oceny stanu pacjenta wg skali Barthel, w której liczba przyznanych punktów wynosiła od 0 do 75;
- informacji o prawach i obowiązkach wynikających z przyznanej usługi opieki wytchnieniowej nie przekazywano w formie pisemnej. Dyrektor MCPR wyjaśniła, że pełna informacja dotycząca praw i uprawnień uczestników Programu była przekazywana ustnie przez pracowników Centrum na etapie prowadzonej rekrutacji oraz w momencie przekazywania pisma informującego uczestnika o przyznanym wsparciu;
- w latach 2020-2021 do kart zgłoszenia do Programu załączano karty oceny stanu dziecka/osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM;
- załącznikami do wniosku/karty zgłoszenia były orzeczenia o niepełnosprawności wydane przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Zamościu (12 przypadków) oraz orzeczenia sporządzone przez Lekarzy Orzeczników ZUS (3 przypadki)⁴².

W 2019 r. osoby objęte opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania (Moduł I) nie korzystały z innych form opieki wytchnieniowej, w tym ze specjalistycznego poradnictwa (Moduł III.).

Załączone do wniosków o objęcie opieką wytchnieniową karty oceny stanu pacjenta (dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności i osób ze znacznym stopniem

³⁹ Międzynarodowa skala Barthel stosowana jest do oceny sprawności ruchowej chorych. Pomaga określić i opisać, jakie czynności chory może wykonać sam i w jakim zakresie potrzebuje pomocy. Uzyskanie do 40 pkt w skali Barthel powoduje zakwalifikowanie pacjenta do opieki długoterminowej i oznacza, że chory wymaga stałej opieki. Oceny według tej skali dokonywano w 2019 r. (dalej: karta oceny zdrowia wg Barthel).

⁴⁰ Skala Pomiaru Niezależności Funkcjonalnej (FIM). Oceny według tej skali dokonywano w latach 2020-2021, na podstawie karty pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny (dalej: karta oceny wg FIM).

⁴¹ Po pięć dokumentacji osób z każdego roku objętego kontrolą.

⁴² Jedno orzeczenie z 2019 r. oraz dwa z 2021 r.

niepełnosprawności) według zmodyfikowanej skali Barthel oraz karty pomiaru niezależności funkcjonalnej według zmodyfikowanej skali FIM były uzupełniane przez lekarzy specjalistów o innej specjalizacji niż wskazana w edycjach Programu z 2019 r. i z 2020 r.:

- w 2019 r. w pięciu przypadkach karty zostały uzupełnione i podpisane przez: lekarza specjalistę medycyny rodzinnej, lekarza bez specjalizacji, lekarza pediatrę (dwa przypadki) oraz pielęgniarkę rodzinną. Zgodnie z postanowieniami Rozdziału V pkt. 2 Programu z 2019 r., oceny stanu osób niepełnosprawnych powinni dokonywać lekarze specjaliści – zgodnie z symbolem przyczyny niepełnosprawności znajdującej się na orzeczeniu o niepełnosprawności;
- w 2020 r. w trzech przypadkach oceny w karcie pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny w skali FIM dokonał lekarz pediatra. Według Rozdziału V pkt. 2 Programu z 2020 r. oceny powinni dokonywać: lekarz rodzinny/lekarz rehabilitacji medycznej/fizjoterapeuta/pielęgniarka.

Dyrektor MCPR wyjaśniła, że w 2019 r. i w 2020 r. w krótkim okresie odbywał się etap składania wniosku o udział w Programie, z uwagi na realizację zadania od września do grudnia. Opiekunowie dzieci/osób niepełnosprawnych, zarówno w 2019 r. jak i w 2020 r. zgłaszali ograniczony dostęp do lekarzy specjalistów, w tym z powodu trwającej epidemii COVID-19 i z tej przyczyny karty oceny stanu zdrowia pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthela lub skali FIM były podpisane przez innych lekarzy lub przedstawicieli służby zdrowia niż wskazanych w Programach.

(akta kontroli tom I str. 222-386, 396-399, 546-548)

W badanej próbie pięciu decyzji administracyjnych wydanych w 2019 r. (26,31% ogólnej liczby wydanych decyzji), stwierdzono, że:

- decyzje zawierały podstawę prawną ich wydania, sentencję orzeczenia wraz z uzasadnieniem oraz pouczenie o możliwości złożenia odwołania i o możliwości zrzeczenia się odwołania, zgodnie z art. 127a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego⁴³,
- wydanie decyzji zostało poprzedzone sporządzeniem wywiadu środowiskowego, stosownie do przepisu art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁴,
- wsparcie udzielone zostało opiekunom, którzy złożyli prawidłowo wypełnione wnioski i zostali zakwalifikowani do Programu.

W latach 2020-2021 (w próbie pięciu dokumentacji z każdego roku) wsparcie przyznano opiekunom osób niepełnosprawnych, które w skali FIM uzyskiwały od 32 do 89 punktów (w 2020 r.) i od 18 do 44 punktów (w 2021 r.) W pierwszej kolejności wsparcie przyznano osobom niesamodzielnym.

(akta kontroli tom I str. 9-18, 20-28, 222-275, 276-386, 467-470)

W kontrolowanych latach MCPR odmówiło udzielenia wsparcia pięciu osobom (jeden przypadek w 2020 r. i cztery w 2021 r.), w tym:

- w 2020 r. opiekunowi dziecka z orzeczoną niepełnosprawnością, którego o odmowie poinformowano pismem z 1 października 2020 r. Przyczyną odmowy było wyczerpanie limitu godzin opieki wytchnieniowej na dzień złożenia przez niego karty zgłoszenia do Programu⁴⁵. Osoba niepełnosprawna należała do grupy docelowej Programu⁴⁶ oraz spełniała wymagania, dotyczące

⁴³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

⁴⁵ Karta zgłoszenia wpłynęła do MCPR w dniu 29 września 2020 r.

⁴⁶ W Karcie oceny stanu dziecka niepełnosprawnego, według skali FIM, dziecko uzyskało 19 punktów. Powiatowy Zespół do spraw Orzekania o niepełnosprawności w orzeczeniu z dnia 8 stycznia 2018 r. określił

pierwszeństwa w korzystaniu z usług wsparcia, określone w pkt 2 Rozdziału V edycji Programu z 2020 r. O ponownej możliwości skorzystania z usługi opieki wytchnieniowej, w związku z niewykorzystanym limitem godzin przez opiekunów osób niepełnosprawnych, MCPR poinformowało opiekuna dziecka 29 października 2020 r., jednak osoba ta odmówiła udziału w Programie. Dyrektor MCPR wyjaśniła, iż karta zgłoszeniowa do Programu wpłynęła do MCPR 22 września 2020 r. i na ten dzień, w związku z wyczerpanym limitem godzin opieki wytchnieniowej na rok 2020, nie było możliwości pozytywnego jej rozpatrzenia (limit godzin opieki wytchnieniowej był już wykorzystany dla osób wcześniej ubiegających się o przyznanie wsparcia). Do 1 października 2020 r., kiedy przygotowano pisemną odpowiedź o braku możliwości udzielenia wsparcia, nie powstała żadna rezerwa godzin opieki. W związku z rezygnacją jednego z uczestników i powstałą rezerwą 240 godzin opieki wytchnieniowej - pracownik MCPR w dniu 29 października 2020 r. zaproponował opiekunowi udział w Programie „Opieka wytchnieniowa”- edycja 2020. Uzyskano jednak odpowiedź, że wnioskodawca nie zamierza brać udziału w Programie w 2020 r.;

–w 2021 r. czterem osobom, które nie zostały zakwalifikowane z powodu: w jednym przypadku wyczerpania limitu godzin na opiekę wytchnieniową na dzień złożenia karty zgłoszenia do Programu⁴⁷, zamieszkania opiekuna osoby niepełnosprawnej oraz osoby niepełnosprawnej na terenie innych gmin (dwa przypadki), korzystania przez opiekuna osoby niepełnosprawnej z opieki wytchnieniowej, realizowanej przez organizację pozarządową⁴⁸.

(akta kontroli tom I str. 396, 430-530, 583-591, tom III str. 85-90)

2.3. W 2019 r. świadczenia opieki wytchnieniowej przyznawane były w formie decyzji. Na przykładzie badanej próby pięciu decyzji o przyznaniu wsparcia ustalono, że były one wydawane przez MCPR w terminie od jednego do siedmiu dni od daty złożenia wniosku. Natomiast wsparcie udzielone zostało: po siedmiu dniach od złożenia wniosku (w dwóch przypadkach) oraz po upływie odpowiednio: czterech, pięciu i sześciu dni od złożenia wniosku (w pozostałych trzech przypadkach).

W latach 2020-2021 opiekunom osób niepełnosprawnych przekazywano informacje o przyznaniu świadczeń opieki wytchnieniowej w formie pisemnej (nie decyzji administracyjnej). W próbie objętej badaniem (10) pisma wydawano w terminie od dwóch do 39 dni⁴⁹ od złożenia karty zgłoszenia do Programu.

W latach 2020-2021 świadczenia opieki wytchnieniowej nie były przyznawane na podstawie decyzji administracyjnych. O przyznaniu wsparcia w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej były informowane pisemnie przez Dyrektora MCPR. W 2020 r. przyznano 8402 godziny świadczeń o łącznej wartości 252 060 zł⁵⁰, natomiast wydatkowano na ten cel ze środków FS kwotę 182 952 zł. W 2021 r. 8400 godzin świadczeń o łącznej wartości 336 000 zł, natomiast wydatkowano na cel ze środków FS (do 30 października 2021 r.) kwotę 195 840 zł. Zagadnienie związane z nieprzyznawaniem świadczeń w drodze decyzji administracyjnej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

dwie przyczyny niepełnosprawności 05-R i 10-N. Osoba niepełnosprawna oraz opiekun (matka) byli mieszkańcami Zamościa.

⁴⁷ Zgłoszenie dotyczyło pełnoletniej osoby niepełnosprawnej, która wg skali FIM uzyskała 12 punktów. Osoba niepełnosprawna należała do grupy docelowej Programu, miała orzeczoną niepełnosprawność złożoną, wymagała stałej opieki.

⁴⁸ Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za Krokiem” w Zamościu.

⁴⁹ Jeden przypadek. Karta zgłoszenia została złożona przez opiekuna osoby niepełnosprawnej 21 sierpnia 2020 r., pismo informujące sporządzono 30 września 2020 r., orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (zaktualizowane) złożono 30 września 2020 r.

⁵⁰ W tym 201 648 zł z FS oraz 50 412 zł ze środków Miasta Zamość.

W 2020 r. wsparcia udzielano: po trzech dniach od złożenia karty zgłoszenia (w dwóch przypadkach), po 10 dniach (w jednym), po 15 dniach (w jednym) i po 39 dniach (w jednym przypadku)⁵¹.

W 2021 r. wsparcia udzielano po 27 dniach od złożenia karty zgłoszenia do programu (w dwóch przypadkach), po dwóch dniach (w jednym), po trzech dniach (w jednym) i po czterech dniach (w jednym przypadku).

W badanej próbie 15 dokumentacji opieka wytchnieniowa była realizowana w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Wsparcia udzielali specjaliści z listy Stowarzyszenia, zaakceptowani przez wnioskodawców. Prezes Zarządu Stowarzyszenia poinformowała, że osoby wnioskujące oraz osoby z niepełnosprawnością miały prawo wyboru opiekunów świadczących usługi w ramach Programu (w czasie telefonicznego wywiadu wstępnego lub diagnozy wstępnej). W Stowarzyszeniu dokonywano weryfikacji specjalistów kierowanych do realizacji usługi wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych⁵².

Na próbie 15 zbadanych dokumentacji, w wydanych decyzjach oraz pismach informujących o przyznaniu wsparcia stwierdzono, że:

- w 10 przypadkach z lat 2019-2020 określono wymiar ilości godzin, termin rozpoczęcia i zakończenia świadczenia oraz dni udzielania usługi wsparcia;
- w pięciu przypadkach (2019 r.) osoby wnioskujące o udzielenie opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego składały oświadczenia o niekorzystaniu z innych form wsparcia. W latach 2020-2021 osoby, którym przyznano świadczenie były informowane o zakazie korzystania z innych form wsparcia w godzinach realizacji opieki wytchnieniowej. Dyrektor MCPR wyjaśniła, że pracownicy Centrum w trakcie realizacji Programu w edycjach 2019, 2020, 2021 na bieżąco prowadzili weryfikację, czy osoby korzystające z opieki wytchnieniowej nie korzystały z innych form wsparcia;
- w 12 przypadkach wymiar udzielonego wsparcia określono w maksymalnym limicie 240 godzin, natomiast w trzech przyznano je w wymiarze niższym niż określony we wnioskach, w tym:
 - ✓w dwóch przypadkach w formie pobytu dziennego w wymiarze niższym niż wskazany we wnioskach, dotyczyło to decyzji wydanych w 2019 r. dla jednego opiekuna. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W jednym przypadku opiekunowi osoby niepełnosprawnej przyznano 200 godz. wsparcia⁵³. Dyrektor MCPR wskazała, że opiekunowi dziecka niepełnosprawnego przyznano wsparcie w wymiarze 200 godzin z uwagi, iż w czasie rozpatrzenia jego karty zgłoszeniowej tylko taki limit (200 godzin) był możliwy do przyznania i realizacji. Opiekun wyraził zgodę na otrzymanie wsparcia w przyznanym wymiarze godzin i nie wnosił żadnych zastrzeżeń;
- w czterech przypadkach w 2020 r. w pismach informujących opiekunów osób niepełnosprawnych o przyznaniu opieki wytchnieniowej, określone przez MCPR dni oraz godziny udzielanego wsparcia były inne niż dane przedstawione w kartach zgłoszenia. Dyrektor MCPR wyjaśniła, że przy podejmowaniu decyzji przyjęte zostały standardowe warunki udzielania wsparcia, tj.: dni od

⁵¹ Opiekun osoby niepełnosprawnej, składając kartę zgłoszenia (21 sierpnia 2020 r.) załączył nieważne na dzień złożenia wniosku orzeczenie o stopniu niepełnosprawności dziecka (termin ważności do 16 lipca 2020 r.). Aktualnie obowiązujące orzeczenie złożył 30 września 2020 r. (tj. po 39 dniach) i w tym dniu MCPR poinformował opiekuna o przyznaniu opieki wytchnieniowej.

⁵² W zakresie zgodności posiadanych przez nich kwalifikacji, wiedzy, umiejętności oraz doświadczenia zgodnego z wytycznymi Programu. Osoby te przedstawiały aktualne CV, oryginały dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe oraz referencje, weryfikacja umiejętności praktycznych odbywała się także w czasie pierwszej wizyty w miejscu pobytu osoby wnioskującej i osoby niepełnosprawnej.

⁵³ Pismo z dnia 30 września 2020 r. Nr MC. 4232.39.2020.

poniedziałku do niedzieli, limit godzin wsparcia 240, godziny wsparcia od 8.00 do 20.00 oraz wymiar 12 godzin;

(akta kontroli tom I 9-18, 26-28, 255-275, 315-330, 531-545)

–w jednym przypadku w 2021 r. opiekunowi osoby niepełnosprawnej (pełnoletniej), który złożył kartę zgłoszenia⁵⁴ odmówiono przyznania świadczeń opieki wytchnieniowej. Osoba niepełnosprawna wymagała wysokiego poziomu opieki oraz zapewnienia jej pomocy we wszystkich podstawowych czynnościach życiowych, w związku z tym należała do grupy docelowej Programu. MCPR odmowę uzasadniał wyczerpaniem limitu godzin opieki wytchnieniowej w 2021 r. Na koniec października 2021 r. powstała rezerwa 60 niewykorzystanych godzin w limicie na 2021 r. W dniu 16 listopada 2021 r., w trakcie czynności kontrolnych, po przeprowadzeniu rozliczenia niewykorzystanych godzin opieki, poinformowano opiekuna o przyznaniu wsparcia w wymiarze 60 godzin od 18 listopada do 31 grudnia 2021 r.⁵⁵ W tym samym dniu poinformowano również bezpośredniego wykonawcę Programu o przyznaniu wsparcia;

(akta kontroli tom I str. 430-530, 583-591, tom III str. 88-90)

–w żadnym przypadku nie stwierdzono udzielenia wsparcia w wysokości wyższej niż limit określony w Programie (pobyt dzienny w miejscu zamieszkania)⁵⁶;

–w pięciu przypadkach dotyczących roku 2021 nie określono godzin, w których usługa miała być realizowana oraz dziennego wymiaru ilości godzin opieki.

Stowarzyszenie poinformowało, że z opiekunami osób niepełnosprawnych były ustalane harmonogramy świadczenia usług. W ramach harmonogramu każdy pracownik opracowywał miesięczny grafik pracy, ze szczególnym uwzględnieniem wizyt lekarskich, dializ, rehabilitacji, zabiegów medycznych itp. Grafiki takie były na bieżąco weryfikowane i korygowane również pod kątem podwójnego finansowania udzielanych świadczeń opieki i poradnictwa z innych funduszy oraz z FS.

(akta kontroli tom I str. 9-18, 26-28, 222-386, 531-545, 577-582, 583-591)

2.4. W latach 2019-2021 osobom korzystającym z opieki wytchnieniowej nie było przyznawane dodatkowe wsparcie. Dyrektor MCPR wyjaśniła, że uczestnicy Programu wnioskowali o przyznanie pomocy w formie pobytu dziennego świadczonego w miejscu zamieszkania w wymiarze 240 godzin oraz o przyznanie opieki wytchnieniowej w formie specjalistycznego poradnictwa, również w podstawowym wymiarze godzin (w ramach limitu określonego w Programie). Nie składano wniosków o przyznanie dodatkowego wsparcia, a przeprowadzone rozeznanie nie wskazywało na potrzebę jego uruchomienia.

(akta kontroli tom I str. 9-18, 387-393, 577-582)

2.5. Pracownicy MCPR zajmujący się realizacją Programu w złożonych wyjaśnieniach wskazali, że główną barierą i trudnością w jego realizacji w latach 2020-2021 były zagrożenia związane z pandemią COVID-19. Znaczna liczba opiekunów osób niepełnosprawnych rezygnowała z udziału w Programie ze względu na obawę przed zakażeniem koronawirusem.

Największe trudności przy realizacji Programu wystąpiły w 2019 r. i dotyczyły m.in. braku: 1) ujednoczenia w przepisach prawa zapisu dotyczącego realizacji Programu, np. w ustawie o pomocy społecznej; 2) wskazania trybu oraz podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania bezpłatnej pomocy w formie opieki wytchnieniowej; 3) wskazania, czy opieka wytchnieniowa powinna

⁵⁴ Karta złożona została w dniu 29 września 2021 r. Wg skali FIM osoba niepełnosprawna uzyskała 12 punktów.

⁵⁵ Pismo zostało dostarczone opiekunowi w miejscu zamieszkania rodziny oraz udzielono mu wyczerpujących informacji dotyczących realizacji Programu oraz jego praw związanych z uczestnictwem w Programie. Opiekun nie zgłaszał żadnych zastrzeżeń co do przyznanego wymiaru wsparcia (60 godzin usług opieki wytchnieniowej w bieżącej edycji Programu).

⁵⁶ Limit ilości godzin wsparcia dla pobytu dziennego w latach 2019-2021 wynosił 240 godzin.

być traktowana analogicznie jak usługi opiekuńcze według ustawy o pomocy społecznej; 4) określenia co należy rozumieć przez usługi opiekuńcze w ramach opieki wytchnieniowej w sytuacji ich wykonywania poza ustawą o pomocy społecznej; 5) wyszczególnienia katalogu zadań świadczonych w ramach usługi opieki wytchnieniowej; 6) informacji, jak postąpić w sytuacji, kiedy jeden opiekun sprawuje opiekę w miejscu zamieszkania nad większą liczbą członków rodziny - czy limit 240 godzin powinien być przyznawany opiekunowi osób niepełnosprawnych czy też limit 240 godzin powinien być przypisany dla jednej osoby niepełnosprawnej; 7) określenia wymagań, jakie muszą spełniać osoby świadczące usługi opieki wytchnieniowej. Od 2020 r. dużym ułatwieniem dla pracowników MCPR był prostszy sposób przyznania pomocy w formie opieki wytchnieniowej, bez wywiadu środowiskowego i wydawania decyzji administracyjnej.

Mocną stroną Programu były: bezpłatna pomoc dla uczestników; zwiększenie dostępu do usług wspierających dla opiekunów osób niepełnosprawnych oraz świadomość uczestników Programu w zakresie istnienia potrzeby usług opieki wytchnieniowej; wprowadzenie pozainstytucjonalnych form wsparcia dla osób niepełnosprawnych na terenie Miasta; wpływ opiekunów osób niepełnosprawnych na wybór osoby świadczącej usługę opieki wytchnieniowej.

Słabymi stronami Programu było natomiast m.in.: niezapewnienie ciągłości wsparcia dla uczestników Programu przez pełny rok kalendarzowy; brak zapisów w Programie regulujących kwestie ubezpieczenia OC i NNW; określenie zbyt wąskiego katalogu specjalistów mogących wypełniać i aprobować skalę Barthel/FIM; nieokreślenie w Programie w jaki sposób należy weryfikować warunek, zgodnie z którym w godzinach realizacji usługi opieki wytchnieniowej nie mogą być świadczone inne formy pomocy, w tym usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze.

(akta kontroli tom I str. 471-476, 531-545)

2.6. W okresie objętym kontrolą do MCPR nie składano skarg i wniosków dotyczących wykonywania świadczeń opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli tom I str. 9-18, 477-479)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. w dwóch przypadkach (z 15 badanych) przyznany decyzjami⁵⁷ wymiar godzin wsparcia był niższy niż określony przez opiekuna osób niepełnosprawnych we wnioskach o objęcie opieką wytchnieniową. MCPR przyznało opiekunowi wsparcie w wymiarze 120 godzin na jedną osobę niepełnosprawną, podczas gdy wnioskował on o wsparcie 240 godzin na każdą z tych osób. Przyznana przez MCPR liczba godzin wsparcia była niższa niż zaplanowana dla jednej osoby we wniosku (1A), stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie podpisanej z Wojewodą 5 lipca 2019 r. Była również niezgodna z zapisami edycji Programu 2019, które jednoznacznie wskazywały, że limit 240 godzin stanowi wsparcie dla członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę nad jednym dzieckiem/osobom niepełnosprawną.

Nieprzyznanie pełnego wymiaru godzin opieki wytchnieniowej przy jednoczesnym zwrocie na rachunek Wojewody niewykorzystanej kwoty 19 445,60 zł z edycji

⁵⁷ Nr MC.II.51210.07806.9.2019.O.W.07806.2019 i nr MC.II.51210.07806.9.2019.O.W.07806.2019 wydane 11 października 2019 r. dotyczyły tego samego opiekuna, który sprawował opiekę nad dwoma osobami niepełnosprawnymi mieszkającymi w jednym gospodarstwie domowym.

Programu 2019 na opiekę wytchnieniową⁵⁸ świadczy o niewłaściwym przydzielaniu środków pomocowych w stosunku do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Dyrektor M CPR wyjaśniła, że wystąpił przypadek, w którym jeden opiekun złożył dwa wnioski na wsparcie w Module I Programu z uwagi na sprawowanie bezpośredniej opieki nad niepełnosprawnym synem oraz niepełnosprawną matką. Pracownicy M CPR przyznali opiekunowi wsparcie w łącznym wymiarze 240 godzin na dwie osoby niepełnosprawne (dwa razy po 120 godzin) i zastosowali zapis Programu z 2019 r., który określał, że: „W roku 2019 ustala się limit 14 dni dla opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego oraz limit 240 godzin dla opieki wytchnieniowej w formach, o których mowa w module I i III, dla członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę nad dzieckiem/osobą niepełnosprawną”. „Limit 240 godzin w ramach Modułu I i III jest sumą wsparcia dla członka rodziny lub opiekuna sprawującego bezpośrednią opiekę nad jednym dzieckiem/osobą niepełnosprawną”. Stosując powyższe zapisy Programu przyznano dla jednego opiekuna dwóch osób niepełnosprawnych wsparcie w łącznym wymiarze 240 godzin. M CPR nie wystąpiło o interpretację ww. zapisów Programu.

(akta kontroli tom I str. 255-275, 315-330, 531-545, tom III str. 301)

2. W latach 2020–2021 (do 30 października) M CPR przyznając świadczenia opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej odstąpiło od wydawania decyzji administracyjnych. Świadczenia te przyznawano na podstawie pism skierowanych do opiekunów osób niepełnosprawnych (wnioskodawców)⁵⁹, co było niezgodne z art. 106 ust. 1, w związku z art. 115a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i w konsekwencji nie pozwalało wnioskodawcom na kwestionowanie rozstrzygnięcia w trybie odwoławczym.

Dyrektor M CPR wyjaśniła, że realizacja usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej była wykonywana zgodnie z zapisami Programu edycja 2019, 2020 oraz 2021. W pierwszym roku realizacji zadania Program jasno wskazywał, iż przyznanie usług powinno być wydawane na podstawie decyzji administracyjnej. W kolejnych latach Minister Rodziny i Polityki Społecznej nie określił szczegółowo formy przyznawania opieki wytchnieniowej. Ze względu na brak uregulowań wewnętrznych, które odnosiłyby się do formy przyznania wsparcia, zadanie było realizowane w oparciu o wytyczne zawarte w Programie, które były interpretowane wprost.

NIK zauważa, że z zapisów Programów obowiązujących w edycjach 2020-2021 nie wynikał obowiązek przyznawania ww. pomocy w formie decyzji administracyjnej, jednakże resortowe programy opieki wytchnieniowej, które zostały przyjęte na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁶⁰, nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zatem postanowienia tych programów nie uchylają obowiązku wydania decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu przyznania pomocy wytchnieniowej, która stanowi usługę opiekuńczą lub specjalistyczną usługę opiekuńczą w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str.46-66, 276-386, 467-470, 396-399, tom III 317-319)

OCENA CZĄSTKOWA

Opieką wytchnieniową objęto mieszkańców Zamościa, którzy należeli do grupy docelowej Programu, a opiekunowie tych osób złożyli wymagane wnioski lub karty

⁵⁸ Z Modułu I.

⁵⁹ Na podstawie pism skierowanych do opiekunów osób niepełnosprawnych M CPR przyznał wsparcie w ramach opieki wytchnieniowej w łącznej kwocie 588 000 zł (16 800 godzin świadczeń).

⁶⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2192, od 22 grudnia 2019 r. jest to Fundusz Solidarnościowy.

zgłoszenia. MCPR nie opracowywało i nie wprowadziło własnych uregulowań prawnych dotyczących kwalifikowania osób do opieki wytchnieniowej, korzystało w tym zakresie z zapisów Programu.

Wsparcie wytchnieniowe było zasadniczo prawidłowo realizowane przez MCPR w zakresie przygotowania i wdrożenia, lecz nieprzyznawanie go w latach 2020-2021 w formie decyzji administracyjnej, pomimo braku odpowiednich zapisów w Programie, stanowiło naruszenie art.106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na przyznaniu w dwóch przypadkach (z 15 badanych) wsparcia w wymiarze niższym niż określony w Programie.

OBSZAR

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym

Opis stanu faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą Miasto otrzymało na realizację Programu, dofinansowanie z FS w wysokości 719 330,88 zł. Kwoty dofinansowania w każdym roku funkcjonowania Programu ulegały zwiększeniu, tj. z 162 488,80 zł w 2019 r. do 214 122,08 zł w 2020 r. i 342 720 zł w 2021 r. Z otrzymanej łącznej kwoty wsparcia wydatkowano (do 30 września 2021 r.) 498 473,50 zł, w tym:

- w 2019 r. – 117 851,20 zł (73% środków otrzymanych), w tym na Moduł I ze środków FS wykorzystano 91 088 zł oraz 22 772 zł ze środków własnych Miasta, Moduł II nie był realizowany (zwrócono środki z FS w kwocie 6060 zł); na Moduł III ze środków FS wykorzystano 26 763,20 zł, a z środków Miasta 6690,80 zł;
- w 2020 r. – 184 781,50 zł (86%), w tym na Moduł I ze środków FS wykorzystano 184 781,50 zł oraz ze środków Miasta 45 738 zł, Moduł III nie był realizowany;
- w 2021 r.(do 30 września) wykorzystano w Module I kwotę 195 840 zł (57%)⁶¹.

Niewykorzystane środki z FS wraz z odsetkami zwrócono na rachunek LUW:

–edycja Programu 2019 - z Modułu I kwotę 19 578,23 zł⁶² (18 351,20 zł - realizacja zadania; 1094,40 zł - koszty obsługi Programu oraz 132,63 zł - odsetki od środków FS pozostających na rachunku bankowym. Z Modułu II – 6060 zł (6000 zł - realizacja zadania oraz 60 zł - koszty obsługi)⁶³. Z Modułu III – 19 266,19 zł⁶⁴ (18 676,80 zł - realizacja zadania; 454,40 zł - koszty obsługi i 134,99 zł - odsetki od środków FS pozostających na rachunku bankowym). Przyczyną niewykorzystania środków finansowych była niższa realizacja godzin wsparcia spowodowana m.in.: wystąpieniem nieprzewidzianych zdarzeń (śmierć osoby niepełnosprawnej, rezygnacja opiekuna osoby niepełnosprawnej z opieki, rezygnacja ze świadczenia usług przez opiekuna medycznego) oraz niewykorzystanie w pełni przydzielonego limitu 240 godzin wsparcia ze względu na chorobę osoby niepełnosprawnej (pobyt w szpitalu);

⁶¹ W 2019 r. zrealizowano 3796 godzin usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego oraz 837 godzin w ramach specjalistycznego poradnictwa. W 2020 r. zrealizowano 7623 godzin usług w ramach pobytu dziennego, a do 31 października 2021 r. - 6015 godzin usług w ramach pobytu dziennego.

⁶² Kwotę 1094,40 zł i 8 zł zwrócono 31 grudnia 2019 r., 18 343,20 zł - 15 stycznia 2020 r., 126,22 zł (odsetki) - 15 stycznia 2020 r. oraz 6,41 zł zwrócono 3 lutego 2020 r. (w związku z korektą sprawozdania).

⁶³ Kwota 6060 zł stanowiła pierwszą transzę środków finansowych przekazanych przez Wojewodę Lubelskiego na realizację zadania oraz na koszty obsługi zadania.

⁶⁴ Zwrócono w dniach: 31 grudnia 2019 r. kwotę 16 zł - środki na realizację zadania i 454,40 zł - koszty obsługi zadania, 15 stycznia 2020 r. kwotę 18 660,45 zł - środki na realizację zadania i 128,46 zł – odsetki oraz 3 lutego 2020 r. kwotę 6,53 zł z tytułu odsetek (w związku z korektą sprawozdania).

- edycja Programu 2020 – z Modułu I kwotę 18 885,18 zł⁶⁵ (18 696 zł - realizacja zadania; 186,98 zł – koszty obsługi; 2,20 zł – odsetki). Z Modułu III – 10 457,98 zł⁶⁶ (10 457,60 zł - realizacja zadania oraz 0,38 zł – odsetki). Przyczyną zwrotu środków finansowych było niezrealizowanie w przyznanym wymiarze świadczeń opieki wytchnieniowej w okresie listopad-grudzień 2020 r. z powodu śmierci osoby niepełnosprawnej oraz rezygnacji opiekunów osób niepełnosprawnych z usługi opieki;
- edycja Programu 2021 (do 22 listopada) - nie dokonywano zwrotów, Program pozostawał w realizacji.

Analiza realizowanych form opieki wytchnieniowej wykazała, że:

- formą opieki, która uzyskała akceptację uczestników Programu w każdej jego edycji był pobyt dzienny realizowany w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Kwoty dofinansowania na realizację zadania w tej formie, liczone rok do roku, wzrosły z 109 940 zł w 2019 r. do 201 648 zł w 2020 r. (tj. o 83,4%), a w 2021 r. dofinansowanie w kwocie 336 000 zł wzrosło o 66,7% w stosunku do roku poprzedniego;
- zwiększenie kwoty dofinansowania umożliwiło objęcie opieką wytchnieniową większej liczby osób niepełnosprawnych, tj. z 19 osób w 2019 r. do 40 osób w 2020 r. (wzrost o 110,5%). Do 19 listopada 2021 r. wsparciem objęto 39 osób.

Dyrektor MCPR wyjaśniła, że wzrost środków finansowych na realizację Programu miał wpływ na zwiększenie liczby uczestników oraz liczby godzin zrealizowanych usług. W 2019 r. zrealizowano 3796 godzin usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego, a także 837 godzin w ramach specjalistycznego poradnictwa. W 2020 r. zrealizowano łącznie 7623 godzin usług w ramach pobytu dziennego, a do końca października 2021 r. zrealizowano 6015 godzin.

(akta kontroli tom I str. 549-559, 563 -576, 583-591, tom III str. 16-26)

3.2. MCPR nie było bezpośrednim realizatorem usług opieki wytchnieniowej, nie ponosiło żadnych wydatków tym zakresie i nie prowadziło wyodrębnionego rachunku bankowego oraz wyodrębnionej ewidencji księgowej. W kontrolowanych latach środki z FS otrzymywane przez Miasto od Wojewody na opiekę wytchnieniową były przekazywane do Stowarzyszenia, tj. bezpośredniego realizatora tych usług.

Stowarzyszenie, zgodnie z umowami zawartymi z MCPR, prowadziło dla otrzymanych od Miasta środków finansowych wyodrębniony rachunek bankowy, z którego dokonywało wydatków na realizację zadań opieki wytchnieniowej. Sprawozdania z wykonanych zadań wraz z wykazem poniesionych wydatków⁶⁷ Stowarzyszenie składało do akceptacji MCPR, które sprawdzało dane pod względem formalnym i merytorycznym z zawartymi umowami (kwalifikowalność wydatków, okres w jakich były wydatkowane).

⁶⁵ Zwrócono 14 stycznia 2021 r.

⁶⁶ Zwrócono 14 grudnia 2020 r. w związku z rozwiązaniem umowy na mocy porozumienia stron. W porozumieniu z dnia 30 listopada 2020 r. termin zwrotu został określony na 15 dni od dnia otrzymania rozwiązania umowy wraz z protokołem określającym skutki finansowe i obowiązek zwrotu środków Funduszu Solidarnościowego.

⁶⁷ Sprawozdanie wraz z załącznikami było weryfikowane przez pracowników MCPR m.in. pod kątem rozliczenia usług opieki wytchnieniowej w zakresie liczby zrealizowanych godzin opieki oraz pod kątem kwalifikowalności wydatków (czy wydatki zostały poniesione przez Stowarzyszenie w terminie określonym w umowie, tj. do dnia 31 grudnia oraz czy środki zostały wydatkowane na zadania określone w Programie). Ponadto, pracownicy MCPR na bieżąco (w trakcie realizacji zadania) weryfikowali kwalifikowalność kosztów i wydatków na podstawie otrzymywanych kart realizacji, zestawień dot. rachunków do umów zlecenia dla opiekunów, faktur oraz wyciągów z rachunku bankowego.

W kontrolowanych latach nie były wydawane decyzje o zwrocie nienależnie pobranych środków w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem lub pobraniem w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli tom III str. 3-15, 16-26, 27-54)

Badaniem objęto próbę 10 dowodów księgowych, potwierdzających poniesienie przez Stowarzyszenie wydatków na realizację Programu, w łącznej kwocie 237 627,35 zł, w tym dotyczących wypłaconych wynagrodzeń w wysokości 235 917,58 zł dla osób wykonujących świadczenia⁶⁸ oraz kosztów poniesionych na obsługę Programu - 1709,77 zł. Stwierdzono, że wydatki:

- zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, tj. po podpisaniu umów przez MCPR ze Stowarzyszeniem na realizację zadania. W jednym przypadku na fakturze z 2019 r. wykazano realizację zadania dotyczącego specjalistycznej diagnozy na kwotę 1500 zł, które nie było określone w edycji Programu z 2019 r. Ponadto wykonawca tej usługi, nie został wykazany w ofercie konkursowej Stowarzyszenia oraz w umowie zawartej przez MCPR ze Stowarzyszeniem jako podwykonawca zadania. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- zostały prawidłowo udokumentowane. Do wydatków związanych z wynagrodzeniami przedkładano m.in. karty realizacji Programu, zestawienia rachunków i faktur potwierdzających koszty realizacji zadania, zestawienia osób świadczących usługi w ramach zadania, w tym dotyczące ilości wykonanych godzin i wartości tych usług;
- w jednym przypadku wydatki nie spełniały wymogu kwalifikowalności. Stowarzyszenie w 2019 r. w ewidencji zrealizowanych godzin usług opieki wytchnieniowej (miesięczna karta czasu pracy) rozliczyło 19 godzin o wartości 532 zł zrealizowanych przez specjalistów wykonujących świadczenia opieki wytchnieniowej nad osobą niepełnosprawną, w okresie jej pobytu w szpitalu. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli tom II str. 519-626, tom III 287-291)

3.3. Informacje o wsparciu finansowym ze środków pochodzących z FS umieszczane były przez MCPR oraz Miasto na materiałach, publikacjach i informacjach przekazywanych do mediów oraz w emitowanych przez media ogłoszeniach. Informacje w tym zakresie zamieszczał również podmiot realizujący zadanie, tj. Stowarzyszenie. Na stronach internetowych Miasta i MCPR publikowano informację o realizacji Programu w zakładce – Zadania realizowane z Budżetu Państwa lub z Państwowych Funduszy Celowych⁶⁹. Każdy opublikowany dokument opatrzony był logo MRiPS. Ponadto w MCPR umieszczono tablice informacyjne o dofinansowaniu Programu ze środków FS.

Wymagane informacje o realizacji Programu, związane m.in. z umieszczeniem logo MRiPS oraz nazwą Programu na dokumentach wykorzystywanych w trakcie świadczenia usług oraz informacje o opiece wytchnieniowej, formach i zakresie udzielanego wsparcia, braku płatności za świadczenia oraz zasadach finansowania umieszczano na stronie internetowej Stowarzyszenia.

⁶⁸ Zbadano dowody księgowe Stowarzyszenia (wynagrodzenia, faktury za zakupy, faktury dot. kosztów obsługi) zweryfikowane przez MCPR na łączną kwotę 237 627,35 zł z następujących okresów: sierpień 2021 r. – 53 400 zł, w tym wynagrodzenia 52 000 zł, czerwiec 2021 r. – 38 400 zł, w tym wynagrodzenia 38 000 zł, listopad 2020 r. – 56 458,08 zł, w tym wynagrodzenia 56 010 zł, wrzesień 2020 r. – 58 121,27 zł, w tym wynagrodzenia 57 660 zł, październik 2019 r. – 31 248 zł (wynagrodzenia).

⁶⁹ Publikowano zarządzenia Prezydenta Miasta, ogłoszenia o konkursie ofert na wybór realizatora świadczeń, treść Programów (edycje w latach 2019-2021), unieważnienia postępowań, komunikaty dotyczące składania wniosków.

Zasady realizacji Programu były przedstawiane i reklamowane w zamojskich stowarzyszeniach, fundacjach i innych organizacjach działających na rzecz osób chorych i niepełnosprawnych, klubach seniora, w Domu Dziennego Pobytu „Senior+” oraz w mediach społecznościowych, np. FB, a także w Nowym Kurierze Zamojskim i w Katolickim Radiu Zamość.

W 2021 r. MCPR stosowało w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych postanowienia § 2 ust. 2 lit. c i ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁷⁰.

(akta kontroli tom I str. 577-582, tom III str. 55-68, 79-84)

3.4. MCPR przedkładało do Miasta informacje⁷¹ o wykorzystaniu przez Stowarzyszenie środków na realizację opieki wytchnieniowej w terminach umożliwiających sporządzenie przez Prezydenta Miasta sprawozdania dla Wojewody w wymaganym terminie. Sprawozdania wraz z zestawieniami (od 2020 r.) z realizacji Programu i z rozliczeniami wykorzystanych środków z FS przekazane zostały do LUW: za rok 2019 (Moduł I i Moduł III) – 15 stycznia 2020 r., korektę sporządzono 20 lutego 2020 r. oraz za rok 2020 (Moduł I) - 13 stycznia 2021 r.⁷²

(akta kontroli tom I str. 583-591, tom III str. 69-78, 91-97)

3.5 W latach 2019-2021 (do 30 października) MCPR nie było kontrolowane przez służby Wojewody Lubelskiego w zakresie opieki wytchnieniowej. Również Stowarzyszenie, tj. podmiot bezpośrednio wykonujący wsparcie nie było kontrolowane przez upoważnionych pracowników LUW oraz Urzędu Miasta.

(akta kontroli tom I str. 561-562, tom III 287-291)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. MCPR, rozliczając środki finansowe przekazane przez Miasto w 2019 r. w ramach Programu, przyjął i zaakceptował przedstawione przez Stowarzyszenie rozliczenie wydatków poniesionych na podstawie faktury - z 31 października 2019 r. na łączną kwotę 4104 zł za wykonanie: 36 godzin usług opiekuńczych (1008 zł), 42 godzin specjalistycznego poradnictwa (1596 zł) oraz 50 godzin specjalistycznej diagnozy (1500 zł) - wystawionej przez podmiot, który nie został wskazany w złożonej przez Stowarzyszenie ofercie na realizację usług opieki wytchnieniowej. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz postanowień § 1 umów nr 923/2019 i nr 924/2019 z 11 września 2019 r., zawartych przez Prezydenta Miasta ze Stowarzyszeniem. Ponadto rozliczenie kosztu specjalistycznej diagnozy, tj. świadczenia które nie zostało określone w Programie, było niezgodne z treścią pkt 13 rozdziału VI edycji Programu 2019.

Dyrektor MCPR wyjaśniła m.in., że w złożonych ofertach Stowarzyszenie nie określiło, że część zadań będzie zlecona podwykonawcy. W trakcie realizacji opieki wytchnieniowej Stowarzyszenie nie poinformowało Zleceniodawcy o wykonywaniu części zadania przez innego wykonawcę. Rozliczenia kosztów zrealizowanych usług dokonano na podstawie „zestawień zrealizowanych godzin usług opieki wytchnieniowej” składanych przez Stowarzyszenie, które dotyczyły liczby

⁷⁰ Dz. U. poz. 953.

⁷¹ W dniu 12 stycznia 2020 r. (rozliczenie za 2019 r.) oraz 1 lutego 2021 r. (rozliczenie za 2020 r.).

⁷² Sprawozdania wraz z rozliczeniem wykorzystanych środków z Funduszu Solidarnościowego przekazywane były ePUAP w dniu podpisania przez Prezydenta Miasta.

zrealizowanych godzin dla poszczególnych podopiecznych. W trakcie czynności kontrolnych, MCPR o ww. nieprawidłowościach poinformowało Stowarzyszenie.

(akta kontroli tom I str. 141-164, tom II str. 519-626, tom III str. 287-291)

2. MCPR zaakceptowało przedstawione przez Stowarzyszenie rozliczenie wydatków w kwocie 532 zł za świadczenie 19 godzin usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego, wykonywanych podczas hospitalizacji osoby niepełnosprawnej w szpitalu⁷³. Działanie takie było niezgodne z pkt 3, Moduł I, ppkt a rozdziału V edycji Programu 2019 oraz § 4 ust. 1 umowy o realizację zadania publicznego nr 923/2019 z 11 września 2019 r., zawartej przez Prezydenta Miasta ze Stowarzyszeniem.

Dyrektor MCPR wyjaśniła, że Program nie precyzował formalnych i szczegółowych wytycznych, co do rodzaju pomocy w formie opieki wytchnieniowej, nie precyzował również zasad realizacji usługi opieki wytchnieniowej podczas pobytu osoby niepełnosprawnej w szpitalu. Dopiero w 2021 r. uzyskano interpretację, że usługa opieki wytchnieniowej nie może być łączona jednocześnie z usługą finansowaną z NFZ. Zaistniała sytuacja była incydentalna. Stowarzyszenie zostało poinformowane, iż opiekunowie osób niepełnosprawnych nie mogą korzystać z Programu w czasie pobytu osoby niepełnosprawnej w szpitalu i wskazano, że sytuacja taka nie może mieć miejsca. W dniu 25 listopada 2021 r. Stowarzyszenie zwróciło na rachunek Miasta kwotę 839 zł (wraz z odsetkami), jako koszt usługi opieki wytchnieniowej realizowanej w trakcie hospitalizacji osoby niepełnosprawnej.

(akta kontroli tom II str. 519-526, tom III str. 297-294)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań opieki wytchnieniowej zostały w większości prawidłowo rozliczone przez MCPR. Stwierdzono jednak zaakceptowanie złożonych przez Stowarzyszenie rozliczeń, w których ujęte zostały wydatki niekwalifikowalne. Dotyczyło to wydatków: zrealizowanych przez podmiot, który nie został wskazany do wykonania zadania w umowie zawartej na realizację świadczeń opieki wytchnieniowej; rozliczonych w okresie przebywania osoby niepełnosprawnej w szpitalu oraz poniesionych na świadczenie specjalistycznej diagnozy, która nie została ujęta w wykazie kosztów świadczenia określonych w Programie.

Przedkładane przez MCPR do Miasta informacje o wykorzystaniu przez Stowarzyszenie środków na realizację opieki wytchnieniowej umożliwiło terminowe sporządzenie sprawozdań i zestawień dla Wojewody. Centrum prowadziło również skuteczne działania związane z promocją oraz przekazywaniem mieszkańcom Zamościa informacji o Programie.

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 wnioski:

Wnioski

1. Przyznawanie limitu świadczeń opieki wytchnieniowej, zgodnie z zasadami określonymi w Programie oraz w umowach zawartych z Wojewodą.
2. Rzetelne weryfikowanie rozliczeń z realizacji zadań opieki wytchnieniowej, składanych przez podmiot zewnętrzny w zakresie podwykonawstwa zadań oraz kwalifikowalności wydatków.
3. Przyznawanie świadczeń opieki wytchnieniowej w formie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁷³ Od 30 września do 11 października 2019 r. Wynikało to z ewidencji zrealizowanych godzin i usług za miesiąc październik 2019 r.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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 dni 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.

Lublin, 24 stycznia 2022 r.

Kontroler
Artur Bokiniec
Główny specjalista kontroli
państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis