



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.028.04.2021

**Pani
Grażyna Zawadzka**

Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej
w Konopnicy, Kozubszczyzna 127B
21-030 Motycz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola Nr P/21/062 Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychowawczego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Konopnicy (dalej: Ośrodek), Kozubszczyzna 127B, 21-030 Motycz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Zawadzka, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej (dalej: Kierownik Ośrodka) od dnia 1 lutego 1992 r. (akta kontroli str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/151/2021 z dnia 11 października 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019–2021 Ośrodek wdrożył i skutecznie realizował wsparcie wychnieniowe przeznaczone dla opiekunów osób niesamodzielných. Realizacja wsparcia następowała w terminach określonym w umowach zlecenia zawartych przez Ośrodek z osobami świadczącymi usługi tej opieki.

Corocznie przeprowadzano wśród mieszkańców Gminy Konopnica (dalej: Gmina) akcję informacyjną dotyczącą możliwości skorzystania z opieki wychnieniowej oraz rozpoznawano potrzeby w tym zakresie, jednak nie zawsze robiono to trafnie (w szczególności w 2019 r.). Realizatorem zadań w zakresie wsparcia wychnieniowego był Ośrodek przy udziale osób wskazanych przez członków rodziny lub opiekunów osób niepełnosprawnych, wykonujących usługi opieki na podstawie umów zleceń. Opieką wychnieniową objęto wszystkie (59) osoby niepełnosprawne z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności, które złożyły wnioski oraz dokumenty spełniające wymogi Programu i które należały do grupy docelowej. Gmina w latach 2019-2021 dokonała rozeznania potrzeb rodziców dzieci niepełnosprawnych, planując świadczenie usług w 2019 r. dla ośmiorga dzieci, a w latach 2020-2021 dla jednego dziecka, które nie zostały wykonane z

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

uwagi na brak zainteresowania rodziców dzieci niepełnosprawnych tą formą pomocy. Z tego względu zamiast dzieciom usługi te świadczone osobom dorosłym. Na realizację zadania w latach 2019-2021 (do 30 września) wydatkowano 232 923 zł, co stanowiło 71% przyznanych środków finansowych. Ośrodek w latach 2019-2020 nie wykorzystał przyznanego wsparcia w wysokości 29 078,14 zł, które zwrócono do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego³. Do 30 września 2021 r. na realizację zadań wydatkowano 66 142 zł, tj. 50,03% kwoty zaplanowanej. Środki finansowe zostały przeznaczone jedynie na usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Wydatki były rzetelnie udokumentowane i poniesione w okresie kwalifikowalnym, tj. od daty podpisania umowy z Wojewodą Lubelskim (dalej: Wojewoda) do końca danego roku. Terminowo przekazano do LUW sprawozdania z realizacji Programu.

W 2019 r. Ośrodek wydatkował 28 481 zł na usługi opieki wytchnieniowej dla 11 osób dorosłych niepełnosprawnych, zaś we wniosku o dofinansowanie zaplanowano wsparcie dwóch osób dorosłych i ośmiorga dzieci, które nie zostało zrealizowane. Wydane w 2019 r. decyzje administracyjne o przyznaniu świadczenia nie były poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego, co było niezgodne z wymogami art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴. Przyznawanie w latach 2020-2021 świadczeń w formie usług opieki wytchnieniowej bez wdania decyzji administracyjnej naruszało przepisy art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek w celu rozpoznania potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej w latach 2019-2021, dokonywał analizy bazy danych świadczeń, tj. pomocy społecznej i rodzinnych, w tym opiekuńczych, pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym (dzieciom i osobom dorosłym). Pracownicy socjalni informacje o sytuacji osób niepełnosprawnych pozyskiwali poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, a także poprzez rozeznanie potrzeb we współpracy z sołtysami poszczególnych wsi. Akcją informacyjną dot. Programu „Opieka wytchnieniowa”⁶ przeprowadzono w Ośrodku i w Urzędzie Gminy Konopnica⁷. W latach 2019-2021 informację o Programie zamieszczono na tablicach ogłoszeń w Ośrodku i w UG (w dniach: od 18 kwietnia do 31 grudnia 2019 r., od 19 sierpnia do 31 grudnia 2020 r. i od 18 maja do czasu zakończenia czynności kontrolnych) oraz na stronach internetowych Ośrodka i UG, z wyjątkiem 2019 r., kiedy to informacja ta była opublikowana tylko na stronie Urzędu, gdyż strona internetowa Ośrodka była w przebudowie.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że na podstawie informacji pozyskanych w trakcie trwania kampanii reklamującej Program oraz własnych danych określono liczbę osób, które ewentualnie mogły być zainteresowane Programem. W 2019 r.

³ Dalej: LUW.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

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

⁶ Dalej: Program.

⁷ Dalej: Urząd lub UG.

zaplanowano pomoc dla ośmiorga dzieci w ramach pobytu dziennego, ponieważ zakładano jej realizację w Domu Pomocy Społecznej⁸ w Matczyni oraz pomoc dla dwóch osób dorosłych w ich miejscu zamieszkania, w 2020 r. - dla 25 osób, w tym dla jednego dziecka, w 2021 r. - dla 30 osób (w wyniku zmniejszenia o 50% przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: MRiPS) środków finansowych na realizację Programu w województwie lubelskim liczbę wspieranych osób zmniejszono do 15).

(akta kontroli str. 34-49, 268-271, 292-295)

W okresie objętym kontrolą Gmina składała do LUW jedynie wnioski o środki finansowe z Programu w ramach Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁹ – moduł I – opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego.

Na podstawie złożonych do LUW wniosków ostatecznych, które stanowiły załączniki 1-A do umów zawartych z Wojewodą na realizację Programu, stwierdzono, że planowany koszt realizacji Programu przedstawiał się następująco:

- w 2019 r. całkowity planowany koszt świadczonych usług opieki wytchnieniowej w wymiarze 2400 godzin dla 10 osób wynosił 62 400 zł¹⁰, w tym: koszt pobytu dziennego dla dwóch osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w miejscu zamieszkania w łącznym wymiarze 480 godzin (dwie osoby po 240 godzin na osobę) - 43 200 zł¹¹, natomiast 19 200 zł¹² koszt pobytu dziennego w domu pomocy społecznej dla ośmiorga dzieci niepełnosprawnych w łącznym wymiarze 1920 godzin (osiem osób po 240 godzin);
- ww. wyliczony całkowity koszt świadczenia usług opieki wytchnieniowej¹³ (62 400 zł) został przyjęty do dalszych wyliczeń kwoty środków z FS. Z wniosku wynikało, że planowana liczba godzin usługi opieki wytchnieniowej, której koszty zostały dofinansowane w ramach Programu, wynosiła 1 920 godzin, co stanowiło 80% planowanych godzin (2400), w tym 384¹⁴ godziny dla dwóch osób dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 1536¹⁵ godzin przyznanych dzieciom niepełnosprawnym z orzeczeniem o niepełnosprawności [...], które skorzystają z usługi opieki wytchnieniowej w formie dziennej. Planowany koszt usług wynosił 62 400 zł, w tym całkowity koszt pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej - 43 200 zł¹⁶, natomiast 19 200¹⁷ zł całkowity koszt pobytu dziennego w domu pomocy społecznej. Kwota środków z FS we wniosku wynosiła 49 920 zł¹⁸, tj. 80% planowanych całkowitych kosztów usług, w tym: 7680 zł¹⁹ przeznaczono na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, natomiast 42 240 zł²⁰ na dofinansowanie usług opiekuńczych przyznanych dzieciom niepełnosprawnym z orzeczeniem o niepełnosprawności [...], które skorzystają z usług opieki wytchnieniowej w formie dziennej. Koszt obsługi Programu wynosił 499 zł²¹;

⁸ Dalej: DPS.

⁹ Dalej: FS.

¹⁰ Kolumna 2 załącznika 1-A.

¹¹ Kolumna 2a załącznika 1-A.

¹² Kolumna 2b załącznika 1-A.

¹³ Kolumna 12 załącznika 1-A.

¹⁴ Kolumna 10 załącznika 1-A.

¹⁵ Kolumna 11 załącznika 1-A.

¹⁶ Kolumna 13 załącznika 1-A.

¹⁷ Kolumna 14 załącznika 1-A.

¹⁸ Kolumna 15 załącznika 1-A.

¹⁹ Kolumna 16 załącznika 1-A.

²⁰ Kolumna 17 załącznika 1-A.

²¹ Kolumna 18 załącznika 1-A.

(akta kontroli str. 68-71)

- w 2020 r. całkowity planowany koszt świadczonych usług opieki wytchnieniowej w wymiarze 6000 godzin dla 25 osób wynosił 180 000 zł (koszt jednej godziny usługi - 30 zł). Wśród 25 osób objętych wsparciem były 24 osoby dorosłe z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, którym miały być świadczone usługi w formie pobytu dziennego w liczbie 240 godzin, co stanowiło łącznie 5760 godzin oraz jedno dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności, które miało zostać objęte usługą w formie pobytu dziennego w liczbie 240 godzin. Środki przekazane przez Wojewodę w ramach FS wynosiły 144 000 zł (80% całkowitych kosztów usługi), a koszty obsługi - 1440 zł. Łączna wnioskowana kwota środków pozyskanych z FS na realizację Programu wynosiła 145 440 zł. Pozostałe środki w wysokości 20% całkowitego planowanego kosztu świadczonych usług opieki wytchnieniowej, tj. 36 000 zł oraz koszty obsługi Programu 360 zł - łącznie 36 360 zł zaplanowano pozyskać z budżetu Gminy;

(akta kontroli str. 137-146)

- w 2021 r. całkowity planowany koszt świadczonych usług opieki wytchnieniowej w wymiarze 3600 godzin dla 15 osób wynosił 129 000 zł (koszt jednej godziny usługi - 36 zł). Wśród 15 osób objętych wsparciem było 14 osób dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, którym miały być świadczone usługi w formie pobytu dziennego w liczbie 240 godzin, co stanowiło łącznie 3360 godzin oraz jedno dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności, które miało być objęte wsparciem w formie pobytu dziennego w liczbie 240 godzin. Planowany koszt usług opieki wytchnieniowej wynosił 129 600 zł, zaś koszty obsługi Programu - 2592 zł, tj. 2% ww. kosztów usług. Całkowita wnioskowana łączna kwota środków finansowych z FS wynosiła 132 192 zł. W 2021 r. Gmina nie wniosła wkładu własnego.

(akta kontroli str. 217-222)

1.2.1. W dniu 30 kwietnia 2019 r. złożono wniosek do LUW o środki finansowe z Programu „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2019 r. - moduł I, który został następnie poprawiony ze względu na błędnie wyliczoną liczbę godzin usług opieki wytchnieniowej w kolumnach 8, 9, 10 załącznika 1-A. Zmieniony wniosek został przekazany ponownie do LUW w dniu 10 maja 2019 r. Oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Programu²² – edycja 2019 złożono w dniu 6 czerwca 2019 r., niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru²³ na stronie internetowej LUW oraz w terminie wyznaczonym przez LUW²⁴.

Gmina w dniu 5 lipca 2019 r. podpisała umowę nr 789 z Wojewodą w sprawie przekazania środków z FS na realizację Programu – edycja 2019 w formie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach modułu I w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej oraz w ośrodku wsparcia lub domu pomocy społecznej jako zorganizowanej usługi. Koszt jednej godziny świadczonych usług w formie pobytu dziennego nie powinien przekroczyć: 30 zł – pobyt dzienny w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, 20 zł – pobyt dzienny jako zorganizowana usługa w ośrodku wsparcia lub domu pomocy społecznej.

W ww. umowie zapisano, że bezpośrednimi realizatorami zadania były Ośrodek Pomocy Społecznej w Konopnicy i DPS w Matczyni. Całkowity koszt realizacji zadania wynosił 62 400 zł, w tym środki finansowe z budżetu Wojewody 49 920 zł (80% kosztów realizacji zadania) oraz środki własne Gminy 12 480 zł (20%).

²² Załącznik nr 7 do Programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa - edycja 2019”.

²³ W dniu 5 czerwca 2019 r.

²⁴ Do dnia 6 czerwca 2019 r.

Wojewoda zobowiązał się przekazać środki finansowe w trzech równych transzach po 16 640 zł do dnia 30 lipca, 30 września i 30 listopada 2019 r. oraz środki finansowe w kwocie 499 zł na pokrycie kosztów związanych z obsługą Programu. W punktach 8 i 9 § 3 umowy zapisano, że w przypadku, gdy całkowity koszt realizacji zadania ulegnie zmniejszeniu, wartość otrzymanych środków ulegnie zmniejszeniu z zachowaniem procentowego udziału środków finansowych wkładu własnego.

(akta kontroli str. 68-84)

W związku z zapisami ww. umowy Starosta Lubelski zawarł w dniu 30 września z Wójtem Gminy porozumienie, zgodnie z którym Powiat Lubelski był realizatorem zadania w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej – moduł I Programu, w ramach pobytu dziennego jako zorganizowanych usług w DPS w Matczynie dla dzieci do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie z określonymi w porozumieniu wskazaniem²⁵ oraz osób dorosłych i dzieci powyżej 16 roku życia z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, będących mieszkańcami Gminy. Koszt jednej godziny usług opieki wynosił 20 złotych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w edycji 2019 Programu nie były realizowane usługi zgodnie z porozumieniem zawartym z Powiatem Lubelskim z powodu braku zainteresowania tą formą pomocy.

Poinformowała, że: „W 2019 r. nie zrealizowano usług polegających na pobycie dziennym w DPS w Matczynie, gdyż DPS nie mógł świadczyć usług opieki wytchnieniowej w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych. W kolejnych latach opiekunowie rezygnowali z początkowo deklarowanej ustnie chęci skorzystania z opieki wytchnieniowej, bo: 1) większość dzieci niepełnosprawnych objęta jest obowiązkiem szkolnym (są dowożone do szkół specjalnych busami przez Gminę lub nauczyciele przychodzą do domów), 2) opiekunowie nie mieli jak zawieźć i odebrać dzieci z placówki, a organizacja opieki całodobowej nie była konieczna, 3) zachodziła obawa zakażenia, 4) opiekunowie także zadawali nam pytanie, czy korzystanie z opieki wytchnieniowej nie będzie miało wpływu na prawo do pobierania przez nich świadczeń opiekuńczych. Nie wybrano realizatora z powodu braku zainteresowania taką formą pomocy, w związku z tym nie było konieczności informowania Wojewody o wyborze wykonawcy ze względu na nierealizowanie wsparcia w DPS w Matczynie - brak zainteresowania ze strony opiekunów”.

Realizacja zadania dotyczyła świadczenia usług w formie opieki wytchnieniowej w miejscu zamieszkania na rzecz 11 osób dorosłych i prowadzona była w okresie od 1 października do 31 grudnia 2019 r., podczas gdy umowa z Wojewodą na realizację ww. zadania została podpisana 5 lipca 2019 r.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że powodem późnego (od października 2019 r.) rozpoczęcia realizacji świadczenia usług były trudności w ustaleniu przez rodziny faktycznych opiekunów do opieki wytchnieniowej.

Osoby objęte tą opieką same wskazywały osoby, które miały świadczyć usługi opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 110-116, 263-264, 272-275, 306-326, 803)

1.2.2. Wniosek o środki finansowe na realizację Programu - edycja 2020 r. – pobyt dzienny, który Ośrodek złożył do LUW w dniu 21 kwietnia 2020 r., wymagał korekty z uwagi na błędy rachunkowe w kolumnie 4 – planowana liczba godzin usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego (wpisano 5600 godzin zamiast 5760 godzin) oraz w kolumnie 16 - całkowita wnioskowana kwota środków z FS na realizację Programu (wpisano kwotę 1 454 400 zł, wysokość prawidłowa wynosiła

²⁵ Konieczności stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

145 440 zł). Poprawiony wniosek został złożony w dniu 26 kwietnia 2020 r. Załącznik nr 10 do Programu, tj. oświadczenie o przyjęciu środków finansowych w kwocie 145 440 zł z edycji 2020, złożono w dniu 4 czerwca 2019 r., po ogłoszeniu wyników naboru na stronie internetowej LUW.

Gmina w dniu 29 lipca 2020 r. podpisała umowę nr 1068 z Wojewodą w sprawie przekazania środków z FS na realizację Programu – edycja 2020 w formie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego. Przekazane środki przeznaczone były na świadczenie usług wsparcia dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami o znacznym stopniu niepełnosprawności lub z orzeczeniami równoważnymi. Świadczenie usług opieki wytchnieniowej w ramach pobytu dziennego można było wykonywać w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, ośrodka wsparcia prowadzonym jako zadanie własne samorządu oraz w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego, które otrzyma pozytywną opinię gminy realizującej Program.

Całkowity koszt wykonania zadania wynosił 180 000 zł, w tym środki finansowe z budżetu Wojewody 144 000 zł (80% wartości zadania) oraz z budżetu Gminy 36 000 zł (20%). Wojewoda zobowiązał się przekazać środki finansowe w trzech transzach: 72 000 zł do 14 sierpnia, 36 000 zł do 15 września i 36 000 zł do 16 listopada 2020 r. oraz środki w kwocie 1440 zł do 14 sierpnia 2020 r. na pokrycie kosztów związanych z obsługą Programu.

Realizację powyższego zadania Ośrodek rozpoczął od 10 września 2020 r., tj. zgodnie z terminem określonym w umowach zleceniach zawartych przez Ośrodek z osobami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 137-164, 265)

1.2.3. Ośrodek na realizację Programu - edycja 2021 r. – pobyt dzienny złożył wniosek do LUW w dniu 5 stycznia 2021 r. Wniosek wymagał dokonania korekty, gdyż zawyżono koszt obsługi Programu oraz całkowitą wnioskowaną kwotę z FS (odpowiednio kolumny 14 i 15 załącznika 1-A). Poprawiony wniosek złożono 26 stycznia 2021 r., a następnie został on ponownie skorygowany z uwagi na zmniejszenie o 50% przez MRiPS rekomendowanej kwoty dla województwa lubelskiego, która po zmianie wynosiła 6 481 851,42 zł. Wojewoda opublikował listę rekomendowanych wniosków w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa – edycja 2021”, jednocześnie zmniejszając o 50% wysokość określonych w nich kwot wsparcia. Gminie przyznano środki finansowe w wysokości 129 600 zł na realizację usług opieki wytchnieniowej (przed zmniejszeniem kwota ta wynosiła 264 384 zł) oraz 2592 zł na pokrycie kosztów obsługi Programu (poprzednio 5184 zł). Łączna kwota przyznanych w 2021 r. środków z FS wyniosła 132 192 zł. W związku ze zmniejszeniem środków finansowych LUW pismem okólnym²⁶ skierowanym do wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów województwa lubelskiego zobowiązał ich (w terminie do 3 marca 2021 r.) do aktualizacji wniosku stanowiącego załącznik nr 1 do Programu oraz ponownej kalkulacji kosztów (tj. dostosowania ich do proponowanej kwoty dla danej jednostki). Zaktualizowany wniosek różnił się od poprzedniego zmniejszoną liczbą osób objętych usługami opieki wytchnieniowej - z 30 (w tym jedno dziecko) do 15 (w tym jedno dziecko). Planowana liczba godzin dla jednej osoby oraz stawka za godzinę nie uległy zmianie i wynosiły odpowiednio 240 godzin i 36 zł.

Realizację powyższego zadania Ośrodek rozpoczął 1 lipca 2021 r., tj. w terminie określonym w umowach zleceniach zawartych przez Ośrodek z osobami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 217-244, 266)

²⁶ PS-V.946.5.1.2020 z 1 marca 2021 r.

1.3. Realizacja Programu w latach 2019-2020 nie została przyjęta uchwałą Rady Gminy. Usługi opieki wytchnieniowej były wykonywane przez pracowników zatrudnionych przez Ośrodek na podstawie umów zleceń (nie było podwykonawców) i były realizowane tylko w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w latach 2019-2021 była realizowana tylko jedna forma wsparcia ze względu na brak zainteresowania pozostałymi formami.

Nie odnotowano przypadków zlecenia tych usług organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁷. Tego rodzaju usługi nie były również kupowane od podmiotów sektora prywatnego.

(akta kontroli str. 263-266, 272-275, 280-282, 316-322)

W ramach realizacji Programu pracownicy Ośrodka rozpowszechniali założenia opieki wytchnieniowej wśród mieszkańców Gminy oraz przyjmowali wnioski (w 2019 r. w formie podania wraz z wymaganą dokumentacją, tj. kartą oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthela²⁸, orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, oświadczeniem o zakresie wymaganych usług opiekuńczych oraz wskazaniem wykonawcy usług opieki wytchnieniowej).

W 2020 r. pracownicy Ośrodka przyjmowali karty zgłoszenia²⁹ do Programu – edycja 2020, karty oceny³⁰ stanu osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM³¹ oraz orzeczenia o niepełnosprawności. Ponadto opiekunowie osób niepełnosprawnych składali oświadczenia o zakresie wykonywanych czynności w ramach opieki wytchnieniowej (w tym zapytanie, czy dana osoba będzie korzystała z usług powiatu w formie poradnictwa specjalistycznego psychologa) oraz wskazywali osobę mającą wykonywać usługę wsparcia. Osoba wykonująca usługi opieki wytchnieniowej przekazywała pracownikowi socjalnemu z danego rejonu miesięczną kartę realizacji Programu – edycja 2020, który potwierdzał wykonanie usług i liczbę przepracowanych godzin w poszczególnych dniach. Po zatwierdzeniu karty, na podstawie wystawionego rachunku, dokonywano wypłaty za wykonane usługi, zgodnie z zawartą umową zleceniem.

W 2021 r., podobnie jak w 2020 r., przyjmowano: kartę zgłoszenia³² do Programu, kartę oceny stanu³³ osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM, orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, oświadczenie wskazujące osobę do wykonywania usług opieki wytchnieniowej oraz zakres wykonywanych usług (zapisy znajdowały się w karcie zgłoszeniowej lub we wniosku o zatrudnienie wskazanej osoby).

Po zakwalifikowaniu zawierano z osobą wskazaną przez członka rodziny lub opiekuna osoby niepełnosprawnej umowę zlecenia na świadczenie usług w formie opieki wytchnieniowej. W umowach zobowiązywano wykonawcę usług do: comiesięcznego rozliczania godzin świadczonych usług, prowadzenia ewidencji dziennej liczby godzin, które były podstawą do naliczenia wynagrodzenia za przepracowany miesiąc, jak również wskazano, że po zakończeniu każdego dnia

²⁷ Dz. U z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

²⁸ Międzynarodowa skala Barthela stosowana jest do oceny sprawności ruchowej chorych. Pomaga określić i opisać, jakie czynności chory może wykonywać sam i w jakim zakresie potrzebuje pomocy.

²⁹ Załącznik nr 8 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020.

³⁰ Załącznik nr 7 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020.

³¹ Skala Pomiaru Niezależności Funkcjonalnej (FIM – The Functional Independence Measure) służy do określenia poziomu samodzielności osoby niepełnosprawnej w codziennym funkcjonowaniu, a tym samym zakresu oraz intensywności niezbędnego wsparcia oraz wynikającego z tego psychofizycznego obciążenia opiekuna i wskazania potrzeby skorzystania w pierwszej kolejności z usług opieki wytchnieniowej.

³² Załącznik nr 8 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021.

³³ Załącznik nr 7 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021.

wykonawca usług winien uzyskać pisemne potwierdzenie wykonanych usług przez osobę sprawującą bezpośrednią opiekę nad osobą niepełnosprawną.

Według zawartych umów zleceń godzinowa stawka brutto za wykonywanie usług wsparcia wynosiła: w 2019 r. – 30 zł, w 2020 r. – 25 zł, w 2021 r. – 30 zł.

Pracownicy socjalni weryfikowali na koniec każdego miesiąca liczbę godzin wykonanych w ramach umowy zlecenia. Po jej wykonaniu dział księgowości rozliczał otrzymane na ten cel środki finansowe. Osoby wykonujące usługi opieki wytchnieniowej składały do Ośrodka oświadczenie dla celów ustalenia obowiązku ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu wykonywania umowy zlecenia.

(akta kontroli str. 34-49, 326-719)

1.4. W Ośrodku nie został powołany koordynator usług opieki wytchnieniowej. Usługi te wykonywane były tylko w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej i przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę.

W okresie objętym kontrolą dla 59 osób niepełnosprawnych usługi wsparcia były realizowane przez 34 opiekunki, z którymi Ośrodek zawarł umowę zlecenia na ich wykonywanie. Dokonując naboru personelu, nie określono wymogów dotyczących kwalifikacji tych osób. W umowach zawarto, w zależności od osoby objętej opieką wytchnieniową, zakres czynności, które ma wykonywać opiekunka, m.in. pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych osoby niepełnosprawnej (pomoc w przygotowaniu posiłków, utrzymanie porządku w pomieszczeniach chorego oraz jego bielizny), opieka higieniczna (zmiana pampersów, bielizny, pościeli, pomoc w załatwianiu czynności fizjologicznych) oraz zapewnienie kontaktu osoby niepełnosprawnej z otoczeniem (spacery lub towarzyszenie w czasie nieobecności opiekuna).

(akta kontroli str. 259, 263-267, 327-719)

Spośród 34 opiekunek wybrano losowo pięć, które w latach 2019-2021 świadczyły usługi opieki wytchnieniowej. Stwierdzono, że dwie osoby mające wykształcenie podstawowe i średnie (technik ogrodnik) ukończyły kurs „Opiekun osób starszych, niepełnosprawnych i chorych przewlekle” w wymiarze 150 godzin zajęć edukacyjnych³⁴ oraz uzyskały certyfikat potwierdzający zdobycie kwalifikacji w zawodzie siostry PCK³⁵, ponadto świadczyły usługi opiekuńcze (brak dokumentacji potwierdzającej świadczenie ww. usług). Jedna opiekunka ukończyła policealną szkołę medyczną. Pozostałe dwie, posiadające wykształcenie podstawowe i zawodowe (krawcowa), wykonywały usługi opiekuńcze przez odpowiednio 8 lat i 2,5 roku, których nie udokumentowały.

Nie ustalano harmonogramów realizacji wsparcia w ramach Programu. Opiekun osoby niepełnosprawnej sam decydował, w uzgodnieniu z opiekunem zatrudnionym w ramach Programu, o terminie i liczbie godzin koniecznego zastępstwa w ramach opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 276-279, 720-728)

1.5. W okresie objętym kontrolą na 59 osób objętych wsparciem pracownicy socjalni Ośrodka przeprowadzili kontrolę wykonania usług poprzez odwiedziny i rozmowy: w ramach edycji 2019 - 28 wizyt, w edycji 2020 ze względu na zagrożenie epidemiologiczne stosowano jedynie kontrolę telefoniczną – 42 rozmowy, w edycji 2021 przeprowadzono 41 wizyt domowych.

W trakcie kontroli nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w przypadku, kiedy nie było możliwości odwiedzin w domu, w celu

³⁴ W tym: pierwsza pomoc przedmedyczna, zagadnienia pielęgnacyjno-opiekuńcze, pielęgniarstwo geriatryczne, utrzymanie czystości w otoczeniu podopiecznego, psychologiczne i pedagogiczne aspekty opieki nad ludźmi starszymi i niepełnosprawnymi, podstawy gerontologii, mobilność oraz sytuacja prawna siostry PCK.

³⁵ Polskiego Czerwonego Krzyża.

kontroli, a głównie sprawdzenia jakości usług i stanu zadowolenia z ich realizacji, przeprowadzano rozmowy telefoniczne z rodzinami osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 276-279, 295, 803)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 (do zakończenia czynności kontrolnych) Ośrodek wspólnie z Gminą podjął działania mające na celu rozpowszechnianie informacji o naborze do Programu „Opieka wytchnieniowa”. Gmina w latach 2019-2021 dokonała rozeznania potrzeb rodziców dzieci niepełnosprawnych, planując świadczenie usług w 2019 r. dla ośmiorga dzieci, a w latach 2020-2021 dla jednego dziecka, które nie zostały wykonane z uwagi na brak zainteresowania rodziców dzieci niepełnosprawnych tą formą pomocy. Z tego względu zamiast dzieciom usługi te świadczone osobom dorosłym. Dokonując naboru personelu, nie określono wymogów dotyczących kwalifikacji tych osób. Rozpoczęcie realizacji zadania następowało w terminach określonych w umowach zleceń zawartych z wykonawcami. Niewłaściwe planowanie skutkowało znacznym zwrotem niewykorzystanych środków finansowych w 2019 r.

OBSZAR

2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wsparciem w ramach opieki wytchnieniowej objęto 59 dorosłych osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w tym: 11 w 2019 r., 27 w 2020 r. i 21 w 2021 r.³⁶. Średni wiek osób objętych opieką wynosił: w 2019 r. 74,6 lat (od 27 do 90 lat), w 2020 r. 67,9 lat (od 20 do 98 lat) i w 2021 r. 71,6 lat (od 27 do 99 lat). Według średniorocznych danych podanych przez Kierownika Ośrodka liczba osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi, zamieszkujących Gminę wynosiła: w 2019 r. - 62, w 2020 r. - 64 i w 2021 r. - 63 osoby³⁷. Liczba osób z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi, objętych opieką wytchnieniową w latach 2019-2021, wynosiła odpowiednio 11, 27 i 21.

Dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności nie były objęte wsparciem. Ośrodek nie dysponował również informacją odnośnie liczby dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących Gminę.

Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie³⁸ nie posiadał danych dot. liczby osób niepełnosprawnych z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi oraz liczby dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności, zamieszkałych na terenie Gminy w latach 2019-2021. Dysponował jedynie bazą danych dot. liczby orzeczeń wydanych w danym roku. Liczba wydanych orzeczeń o znacznym stopniu niepełnosprawności wynosiła: w 2019 r. – 20, w 2020 r. – 18 i w 2021 r. (stan na dzień 29 października) – 23, zaś liczba wydanych orzeczeń dla osób poniżej 16 roku życia odpowiednio: 27, 22 i 18.

(akta kontroli str. 258-266)

2.2. Ośrodek nie wprowadził regulaminu lub procedur określających sposób postępowania przy kwalifikowaniu osób do wsparcia, nie ustalono też kryteriów

³⁶ Według stanu na dzień 30 września 2021 r.

³⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego nie prowadziły ewidencji osób niepełnosprawnych z podziałem na poszczególne gminy.

³⁸ Dalej: PZON.

naboru wniosków do Programu. W ogłoszeniach zamieszczonych na stronach internetowych Ośrodka i Urzędu oraz na tablicach ogłoszeniowych informowano mieszkańców Gminy o przystąpieniu w latach 2019-2021 do Programu „Opieka wytchnieniowa”. Informacje te zawierały m.in.: cele Programu, osoby objęte wsparciem (dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osoby z orzeczeniami o znacznym stopniu niepełnosprawności i od 2020 r. z orzeczeniem równoważnym), miejsce realizacji wsparcia (w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, w 2019 r. dodatkowo wskazano DPS w Matczyniu), ustalony na dany rok limit godzin (240 godzin nieodpłatnych usług opieki wytchnieniowej), termin zgłoszenia wniosku o przystąpieniu do Programu, wymagane dokumenty do zgłoszenia akcesu do Programu, które były zgodne z jego zapisami.

Nabór wniosków był prowadzony przez cały okres realizacji edycji 2019 Programu. W 2019 r. wymagano m.in.: złożenia podania z wyszczególnieniem zakresu usług, dostarczenia orzeczenia o niepełnosprawności i załącznika nr 6 do Programu – karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthela, wypełnionej przez lekarza specjalistę – zgodnie z symbolem przyczyny niepełnosprawności znajdującym się w orzeczeniu. Natomiast w następnych latach (2020-2021³⁹) było wymagane złożenie załączników nr 8 – karta zgłoszenia do Programu i nr 7 – karta oceny stanu osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM. W 2019 r. informowano też o możliwościach dodatkowego wsparcia po wykorzystaniu limitu 240 godzin.

(akta kontroli str. 34-49, 276-279, 306-719)

Na podstawie wybranych losowo 15 osób, które otrzymały wsparcie w latach 2019-2021 (po pięć z każdego roku), spośród 59 uczestniczących w Programie ustalono, że:

- do wniosków o objęcie pomocą dołączono wymagane dokumenty, tj.: wniosek/zgłoszenie o objęcie opieką wytchnieniową, kartę oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthela lub FIM, orzeczenie o niepełnosprawności. Dodatkowo wymagano złożenia oświadczenia, w którym osoba zgłaszająca opisywała zakres usług w ramach świadczenia opieki, stan pacjenta, podawała informację, czy korzystał z usług Powiatu w formie pomocy psychologicznej lub z innych form usług w miejscu zamieszkania oraz czy uczęszczał do ośrodków wsparcia, domów pomocy społecznej;
- osoby ubiegające się o wsparcie złożyły wnioski o objęcie pomocą w ramach Programu - w 2019 r. były to odrębne podania, zaś w 2020 r. i w 2021 r. - karty zgłoszenia do Programu, podpisane przez osoby niepełnosprawne lub osoby uprawnione. Na każdej karcie zgłoszeniowej Kierownik Ośrodka swoim podpisem potwierdzała uprawnienie do korzystania z usług opieki wytchnieniowej;
- w 2019 r. osoby, które otrzymały wsparcie przedłożyły karty oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthela⁴⁰, z tym że w dwóch przypadkach ocenę sporządzono na innym druku (karta oceny świadczeniobiorcy kierowanego do zakładu opiekuńczego⁴¹), zamiast na druku załącznika nr 6 do Programu – edycja 2019. Kierownik Ośrodka wyjaśniła: „Druk karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthela zgodnie z załącznikiem nr 6 do Programu był przekazywany każdej osobie ubiegającej się o przyznanie usług opieki wytchnieniowej. Osoby druk zostawiały u lekarza do

³⁹ Nabór prowadzono do końca roku lub do wyczerpania liczby godzin przyznanych na usługi opieki wytchnieniowej.

⁴⁰ Załącznik nr 6 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019.

⁴¹ Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1658).

uzupełnienia i po kilku dniach tę kartę odbierały, nie zwracając uwagi, czy jest to druk właściwy. Zakwalifikowaliśmy do Programu osoby, ulegając prośbie rodziny i wychodząc z założenia, że kryteria oceny zawarte w każdym z druków są takie same”.

W latach 2020-2021 składano karty oceny stanu osoby niepełnosprawnej według zmodyfikowanej skali FIM⁴². Liczba punktów uzyskanych przez osoby zakwalifikowane do Programu wynosiła: w 2019 r. - od 0 do 30, w 2020 r. - od 20 do 87, w 2021 r. - od 18 do 69;

– spośród 15 analizowanych przypadków do wniosku o objęcie opieką wytchnieniową załączono orzeczenie o niepełnosprawności wydane przez: PZON (siedem), Zakład Ubezpieczeń Społecznych⁴³ (cztery), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁴⁴ (trzy) oraz Wojewódzki Zespół do spraw Orzekania Niepełnosprawności w Lublinie⁴⁵ (jedno);

– w 2019 r. na pięć analizowanych wniosków w trzech przypadkach orzeczenie o niepełnosprawności, w którym podano symbole niepełnosprawności, było wydane przez PZON, zaś w dwóch przypadkach orzeczenia, które nie zawierały symboli przyczyny niepełnosprawności, o których mowa w § 32 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴⁶, zostały wydane przez lekarza orzecznika ZUS. W ww. trzech przypadkach (2019 r.) karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthela były wypełniane lub podpisywane przez lekarzy medycyny lub lekarzy specjalistów o innej specjalności niż przyczyna niepełnosprawności. Dotyczyło to orzeczeń: nr 3490/2005/15 z 8 września 2015 r., w którym podano symbol przyczyny niepełnosprawności zgodnie z § 32 ust. 2 rozporządzenia o niepełnosprawności – 05-R - upośledzenie narządu ruchu oraz 10-N - choroby neurologiczne, karta oceny świadczeniobiorcy została podpisana przez doktora nauk medycznych, specjalistę chorób wewnętrznych, kardiologa i endokrynologa oraz przez pielęgniarkę ds. socjalnych pacjentów; nr 5798/2008 z 24 lipca 2008 r., w którym podano symbol przyczyny niepełnosprawności – 11-I - inne, w tym schorzenia endokrynologiczne, metaboliczne, zaburzenia enzymatyczne, choroby zakaźne i odzwierzęce, zeszpecenia, choroby układu krwiotwórczego, 05-R - upośledzenie narządu ruchu, 1-U - upośledzenie umysłowe, karta oceny stanu pacjenta, podpisana została przez lekarza medycyny (na pieczęcie brak specjalizacji)⁴⁷; nr 12972/2015 z 18 kwietnia 2015 r., wydanego przez PZON, w którym podano symbol przyczyny niepełnosprawności – 02-P – choroby psychiczne, karta oceny stanu pacjenta, została podpisana przez doktora medycyny, specjalistę neurologa.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „Orzeczenia dla niepełnosprawnych były wydawane w latach wcześniejszych (przed Programem) na podstawie wstępnych rozpoznań jednostek chorobowych. Choroby ewoluowały, pojawiały się nowe i chorzy na dzień składania wniosków na opiekę już nie leczyli się u lekarzy specjalistów, którzy orzekali o ich niepełnosprawności. Byłoby dużym utrudnieniem lub byłoby niemożliwe, aby uzyskać od tych specjalistów ocenę aktualnego stanu funkcjonowania osób wymagających wsparcia w ramach Programu. Do specjalistów trudno się dostać, terminy wizyt były i są odległe”.

⁴² Załącznik nr 7 do Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020 i 2021.

⁴³ Dalej: ZUS.

⁴⁴ Dalej: KRUS.

⁴⁵ Dalej: WZdsON.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 poz. 857, dalej: rozporządzenie o niepełnosprawności.

⁴⁷ Według informacji pozyskanych ze strony internetowej Lubelskiej Izby Lekarskiej lekarz ten był specjalistą neurologiem.

- w latach 2020-2021 na dziesięć analizowanych przypadków cztery orzeczenia o niepełnosprawności (w których podano symbol przyczyny niepełnosprawności) zostały wydane przez PZON, jedno przez WZdSON, trzy przez lekarza rzeczoznawcę KRUS oraz dwa przez lekarza orzecznika ZUS (bez podania symboli przyczyny niepełnosprawności). Spośród 10 analizowanych przypadków (2020-2021) sześć kart oceny stanu osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM zostało uzupełnionych lub podpisanych przez lekarzy rodzinnych lub pielęgniarkę, zgodnie z wymogami zawartymi w rozdziale V ust. 2 Programu – edycja 2020 oraz w rozdziale V ust. 3 Programu – edycja 2021, w pozostałych czterech przypadkach karty podpisywali lekarze o specjalności chorób wewnętrznych lub lekarz medycyny ogólnej;
- pięć decyzji administracyjnych⁴⁸ przyznających w 2019 r. pomoc w formie bezpłatnej opieki wytchnieniowej zostało wydanych terminowo i zawierało elementy wymagane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹. Wydanie ww. decyzji administracyjnych nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ustawy o pomocy społecznej, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 10 przypadkach świadczenia usług opieki wytchnieniowej w latach 2020-2021 udzielano wsparcia bez wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 106 ust. 1, co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 13 przypadkach wsparcie skierowano do osób, do których powinno trafić w pierwszej kolejności, gdyż według sporządzonych kart oceny stanu pacjenta osoby te nie przekroczyły limitów punktów określonych w Programie: w edycji 2019 - maksymalnie 40 pkt wg skali Barthela, w edycji 2020 - 75 pkt, w edycji 2021 - od 18 do 75 pkt wg skali FIM. W 2020 r. odnotowano dwa przypadki uzyskania liczby punktów powyżej górnej granicy, tj. 81 i 87 pkt według skali FIM, lecz w tym okresie Ośrodek nie odmówił wsparcia żadnej zakwalifikowanej osobie;
- w analizowanych przypadkach miejsce świadczenia wsparcia było zgodne z wnioskowanym miejscem zamieszkania osoby niepełnosprawnej, nie sporządzono harmonogramu świadczenia usług opieki wytchnieniowej, lecz ich zakres każdorazowo był określony w formie opisowej, nie odnotowano również, że Ośrodek informował członków rodziny lub opiekunów o prawach i obowiązkach wynikających z przyznania usług wsparcia. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że członków rodziny i opiekunów na bieżąco informowano ustnie o prawach i obowiązkach wynikających z przyznania usług opieki wytchnieniowej. Osoby te zawsze na wizytę w celu podpisania umowy przychodziły wspólnie, natomiast opiekunowie osób niepełnosprawnych, składając kartę zgłoszeniową do Programu, swoim podpisem poświadczali zapoznanie się z jego zasadami;
- liczba przyznanych godzin była uzależniona od liczby godzin podanej we wniosku o udzielenie wsparcia oraz od terminu złożenia wniosku.

W analizowanym okresie nie wystąpiły przypadki wydania decyzji o odmowie udzielenia wsparcia.

W jednym przypadku (w 2020 r.) usługa nie została wykonana z uwagi na zgon osoby niepełnosprawnej. Złożono wymagane dokumenty, tj. kartę zgłoszenia do Programu podpisaną przez Kierownika Ośrodka, kartę oceny stanu osoby

⁴⁸ W 2019 r. Kierownik Ośrodka posiadała upoważnienie Wójta Gminy do prowadzenia postępowań w zakresie realizacji Programu oraz do wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach.

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM (osoba uzyskała 103 pkt) oraz orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do samodzielnej egzystencji. Sporządzono też umowę zlecenie podpisaną przez Kierownika Ośrodka na wykonanie usług opieki wytchnieniowej w wymiarze 150 godz., która nie została podpisana przez wykonawcę usług z uwagi na zgon podopiecznej.

(akta kontroli str. 283-289, 306-738)

2.3. Na podstawie wybranych losowo 15 przypadków osób zakwalifikowanych do Programu w latach 2019-2021 (spośród 59 osób uczestniczących w Programie) które były analizowane w punkcie 2.2. (po pięć osób z każdego roku), ustalono, że:

- 10 wniosków złożonych było na drukach stanowiących załącznik nr 8 do Programu - edycja 2020 i edycja 2021, pozostałych pięć wniosków z 2019 r. złożono w formie odręcznych podań;
- średni czas od złożenia wniosku do udzielenia wsparcia wynosił 34,3 dnia, a maksymalny - 70 dni (jeden wniosek⁵⁰).
- w analizowanych przypadkach wsparcie było realizowane przez osobę wskazaną przez wnioskodawcę i w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej;
- nie sporządzono harmonogramu świadczenia usług, jednak prowadzono ewidencję przyznanych godzin wsparcia;
- analizowane osoby korzystające z usług opieki wytchnieniowej nie korzystały z innych formy pomocy usługowej, w tym: usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, usług finansowanych w ramach FS lub z innych źródeł;
- wymiar zrealizowanego wsparcia w 10 przypadkach był zgodny z przyznanym, z wyjątkiem jednego w 2019 r., w którym zamiast przyznanych 240 godzin wykorzystano 200 (przyczyną była rezygnacja osoby sprawującej opiekę nad osobą niepełnosprawną). W pięciu przypadkach w 2021 r. (według stanu na dzień 31 października) z przyznanych 150 godzin na każdą osobę wykorzystano cały limit godzin⁵¹, natomiast do dnia zakończenia kontroli NIK w dwóch przypadkach zawarto aneksy, zwiększając limit do 240 godzin, w jednym przypadku wykorzystano cały limit przyznanych 80 godzin oraz w jednym przypadku spośród 100 godzin stan wykorzystania wynosił 30 godzin. Nie odnotowano żadnego przypadku, w którym wymiar udzielonego wsparcia był wyższy niż limity ustalone w Programie. Limit godzin wsparcia był przyznawany zgodnie z wnioskiem opiekuna osoby niepełnosprawnej i był uzależniony od terminu złożenia wniosku, tak aby osoba niepełnosprawna mogła wykorzystać przyznaną liczbę godzin usługi opieki wytchnieniowej do końca roku kalendarzowego.
- w 2019 r. osoby korzystające z opieki wytchnieniowej w postaci pobytu dziennego były weryfikowane w zakresie korzystania ze specjalistycznego poradnictwa (usługi Powiatu w formie pomocy psychologicznej) oraz z innych form usług, ośrodków wsparcia i domów pomocy społecznej. Oświadczenia składane na wniosek strony (art. 75 § 2 kpa) zawierały zapisy, iż zostały złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Wnioskodawca składał również oświadczenie, iż jest świadomy obowiązków wynikających z art. 109 ustawy o pomocy społecznej oraz że został pouczone o odpowiedzialności karnej przewidzianej w art. 233 § 1, § 1a i § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵² za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. W oświadczeniu wskazano

⁵⁰ Wniosek był złożony najwcześniej (2 lipca 2020 r.) w edycji Programu – 2020. Realizację usług opieki wytchnieniowej rozpoczęto od 10 września 2020 r.

⁵¹ W przypadku tych osób do dnia zakończenia kontroli NIK trwała procedura zwiększania liczby godzin przyznanego wsparcia na podstawie zawartych aneksów do umów.

⁵² Dz. U. z 2020 r., poz. 1444, ze zm.

również opiekuna osoby niepełnosprawnej. Ponadto wnioskodawca oświadczył, że osoba korzystająca z usług opieki wytchnieniowej dotychczas nie korzystała z innych form usług w miejscu zamieszkania, ośrodka wsparcia oraz innych zorganizowanych usług;

- w analizowanej próbie nie odnotowano żadnego przypadku opieki całodziennej w wymiarze powyżej czterech godzin lub pobytu całodobowego w placówce, gdzie zapewniono wyżywienie odpowiednie do potrzeb.

(akta kontroli str. 306-738)

2.4. W okresie objętym kontrolą osobom uczestniczącym w Programie nie przyznano dodatkowego wsparcia. Ośrodek i Gmina nie wprowadziły żadnych własnych uregulowań dotyczących opieki wytchnieniowej. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że osobom korzystającym z takiej opieki w latach 2019-2021 nie było przyznawane dodatkowe wsparcie, bowiem nikt o takie wsparcie nie występował. Opiekunowie osób niepełnosprawnych nie składali wniosków o dodatkowe wsparcie w formie: finansowej ze środków pomocy społecznej, dodatkowych godzin usług opieki wytchnieniowej, szkolenia i poradnictwa świadczonego przez Powiat w ramach opieki wytchnieniowej. Jedna osoba korzystała ze wsparcia w naturze w postaci artykułów spożywczych z Banku Żywności oraz jedna z usług opiekuńczych organizowanych przez Ośrodek w okresie, kiedy nie było świadczonych usług w ramach wsparcia wytchnieniowego. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że każda z form opieki na terenie Gminy przyznawana jest przez Ośrodek, zatem pracownicy Ośrodka posiadają informacje, czy osoby korzystające z usług opieki wytchnieniowej ubiegały się o inną formę wsparcia.

(akta kontroli str. 276-279, 306-738)

2.5. Kierownik Ośrodka oraz trzech pracowników biorących udział w realizacji Programu w odpowiedzi na pytania kontrolera NIK, jakie bariery i trudności występowały w związku z realizacją Programu oraz jakie były mocne i słabe strony Programu, wyjaśnili, że:

a) Kierownik Ośrodka:

- Program jest bardzo pomocny i potrzebny. Osoby korzystające z Programu były bardzo zadowolone i wdzięczne, zaś opiekunowie osób zależnych odczuli przyznaną pomoc jako docenienie ich wysiłków oraz zauważenie osobistych problemów;
- osoby korzystające dzięki Programowi miały chwilę dla siebie, aby załatwić swoje niezbędne sprawy dotyczące każdej sfery życia, bez zbędnego pośpiechu, czy też wyrzutów sumienia, że pozostawili swoich bliskich bez należytej opieki. Ważny dla nich był fakt, że mieli możliwość wskazania dobrowolnie osoby do opieki, bowiem były to osoby znane, z którymi ich bliscy czują się bezpiecznie;
- rodziny są zadowolone z nieodpłatnej formy wsparcia, chociaż w rozmowach czasami padało stwierdzenie, że 240 godzin to za mało;
- pracownicy pomocy społecznej są zadowoleni, że zwiększa się zakres świadczonej pomocy na rzecz osób niepełnosprawnych, co pozwala na zatrzymanie osoby w środowisku, a tym samym nie generują się większe koszty utrzymania w instytucji. Ta forma pomocy często formalizuje zatrudnienie opiekunów. Wprowadza się do domu kolejną osobę, która poszerza kontakty społeczne chorego;
- problemem w 2019 r. była obawa rodziców, czy nawet im znani opiekunowie podążają opiece nad ich dziećmi lub czy ich nie zarażą. Natomiast od 2020 r. czynnikiem utrudniającym była i jest pandemia. Niektórzy z obawy przed obcymi

w domu mimo wcześniejszych deklaracji nie przystąpili do Programu nawet wcześniej z obawy np. przed zachorowaniem na gripę;

- rodzice dzieci niepełnosprawnych obawiali się, że dzieci mogą nie zaakceptować opiekuna lub że może to być przeszkodą w otrzymywaniu świadczenia opiekuńczego w przyszłości.

b) pracownik socjalny nr 1:

- mocnymi stronami Programu były m.in.: 1) wzmocnienie dotychczasowego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych, 2) wsparcie finansowe dla Gmin, dzięki czemu zwiększony zostaje zakres usług dla mieszkańców Gminy, 3) możliwość pozostania osoby niepełnosprawnej w środowisku zamieszkania bez konieczności umieszczania w placówce całodobowej i opieki na stałe, 4) odciążenie Gminy w ponoszeniu kosztów za pobyt w domach pomocy społecznej, 5) możliwość wyboru przez opiekuna osoby, która będzie sprawować opiekę nad członkiem rodziny;
- słabymi stronami, barierami i trudnościami były natomiast m.in.: 1) skierowanie Programu tylko do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 2) brak dodatkowego wynagrodzenia dla pracowników socjalnych zaangażowanych w realizację Programu, 3) brak szkoleń dla pracowników z zakresu realizacji Programu.

c) pracownik socjalny nr 2:

- mocnymi stronami Programu były m.in.: 1) możliwość uzyskania dodatkowej doraźnej pomocy, 2) dostęp do usług wspierających osoby niepełnosprawne i ich rodziny, 3) częściowe odciążenie opiekuna od stałej bezpośredniej opieki, 4) zwiększenie dostępu do nieodpłatnych usług, 5) możliwość nabywania doświadczenia i zarobkowania przez opiekunki;
- słabymi stronami, barierami i trudnościami były: 1) ciągle zmieniające się wytyczne dotyczące realizacji Programu, 2) dostępna do wykorzystania liczba godzin usług Programu nie zawsze zabezpiecza potrzeby wszystkich opiekunów, 3) Program powinien być uregulowany ustawowo, a nie na zasadzie Programu, 4) przydzielenie nowego zadania bez dodatkowego wynagrodzenia dla pracowników socjalnych zaangażowanych w realizację Programu, 5) brak szkoleń dla pracowników z zakresu realizacji Programu, 6) brak regulaminu w strukturze jednostki, określającego zasady realizacji Programu.

d) Główna księgowa Ośrodka poinformowała, że realizacja Programu wymaga dodatkowych nakładów pracy. W dziale księgowości nie wystąpiły trudności w jego Programu. Jako mocną stroną wskazała wsparcie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę.

(akta kontroli str. 268-271, 296-301)

2.6. Do Ośrodka oraz do Urzędu Gminy w okresie objętym kontrolą nie wpłynęła żadna skarga ani wnioski w związku z realizacją usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 276-279, 302-305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Wydanie w 2019 r. 11 decyzji administracyjnych o przyznaniu świadczenia usługi opieki wytchnieniowej nie było poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, co było niezgodne z wymogami art. 106 ust. 4 tej ustawy.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że decyzja o przyznaniu bezpłatnej pomocy w formie świadczenia usługi wytchnieniowej nie była wydawana na podstawie przepisów

ustawy o pomocy społecznej, zatem nie było obowiązku przeprowadzania wywiadu środowiskowego.

Decyzje administracyjne o przyznaniu bezpłatnej pomocy w formie świadczenia usługi wychnieniowej były wydawane na podstawie art. 104 Kpa, art. 1, art. 6, art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁵³ oraz resortowego Programu Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wychnieniowa” – edycja 2019 r.

Zdaniem NIK, stosownie do treści art.115a ww. ustawy o pomocy społecznej, zadania w niej określone mogą być finansowane ze środków FS, zatem realizacja świadczeń wynikających z Programu MRPiPS „Opieka wychnieniowa” na zasadach określonych w ustawie o Funduszu Solidarnościowym stanowi pomoc społeczną w rozumieniu ww. ustawy. Obowiązek przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego wynika bezpośrednio z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, iż decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, a zgodnie z art. 107 ust. 1 przeprowadza się go m.in. u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej.

(akta kontroli str. 287-291, 306-458)

2) W latach 2019-2021 Ośrodek, przyznając wsparcie wychnieniowe, odstąpił od wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie. Wnioskodawca każdorazowo zamiast decyzji otrzymywał pisemną informację o sposobie rozpatrzenia jego wniosku, co było niezgodne z art. 106 ust.1, w związku z art. 115a ustawy o pomocy społecznej i w konsekwencji nie pozwalało wnioskodawcom na kwestionowanie rozstrzygnięcia w trybie odwoławczym.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła: „W edycji 2020 i 2021, przyznając usługę opieki wychnieniowej nie wydawano decyzji, bowiem nie wynikało to z obowiązujących przepisów prawa”.

NIK zauważa, że z zapisów obowiązujących w edycjach 2019-2021 Programów nie wynikał obowiązek przyznawania ww. pomocy w formie decyzji administracyjnej, jednakże resortowe programy opieki wychnieniowej, które zostały przyjęte na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zatem postanowienia tych programów nie uchylają obowiązku wydania decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu przyznania pomocy wychnieniowej, która stanowi usługę opiekuńczą lub specjalistyczną usługę opiekuńczą w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 259, 283-286, 459-719)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie zrealizował zaplanowanego wsparcia skierowanego do rodziców dzieci niepełnosprawnych z orzeczeniem o niepełnosprawności, gdyż nie wpłynął żaden wniosek. Wsparciem objęto 59 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności, pomimo iż we wnioskach złożonych do Wojewody zakładano objęcie wsparciem tej grupy osób (w 2019 r. - ośmiorga dzieci i w latach 2020-2021 - po jednym dziecku). W 2019 r. zgodnie z Programem wydawano decyzje administracyjne o udzieleniu wsparcia wychnieniowego. Analiza grupy 15 osób objętych opieką wykazała, że wsparcie było przyznawane zgodnie z wnioskami, prawidłowo kwalifikowano osoby do opieki wychnieniowej oraz rzetelnie prowadzono ewidencję godzin wsparcia. Przed zakwalifikowaniem tych osób do Programu nie przeprowadzono obowiązkowego rodzinnego wywiadu środowiskowego, natomiast w latach 2020-2021 przyznawano

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm., dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym.

świadczenia w formie usług opieki wychnieniowej bez wydania decyzji administracyjnych. Z zapisów w Programie (edycja: 2020 i 2021) nie wynikał obowiązek wydawania decyzji administracyjnych.

OBSZAR

3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W 2019 r. Ośrodek, zgodnie z umową nr 789 z 5 lipca 2019 r. zawartą pomiędzy Wojewodą a Wójtem Gminy otrzymał w ramach Programu⁵⁴ – edycja 2019 środki finansowe w łącznej kwocie 50 419 zł, w tym środki na realizację zadania w wysokości 49 920 zł, z tego: 7 680 zł na dofinansowanie usług opieki wychnieniowej w formie pobytu dziennego świadczonych osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, 42 240 zł⁵⁵ na dofinansowanie usług opiekuńczych przyznanych dzieciom niepełnosprawnym z orzeczeniem o niepełnosprawności [...], które skorzystają z usług opieki wychnieniowej w formie dziennej oraz 499 zł na pokrycie kosztów obsługi Programu. Ośrodek otrzymał środki finansowe w kwocie, o którą wnioskował - 50 419 zł. Zostały one przekazane w dniach: 8 sierpnia (16 806,40 zł), 28 października (16 806,40 zł) i 4 grudnia 2019 r. (16 806,20 zł).

Udział środków własnych Ośrodka w latach 2019-2020 kształtował się następująco: w 2019 r. - 12 793,02 zł, w 2020 r. - 34 223,58 zł. W 2021 r. usługi opieki wychnieniowej były realizowane bez udziału środków własnych.

W 2019 r. Ośrodek, bez wystąpienia do Wojewody o pisemną zgodę na zmianę zapisów w umowie, tj. kalkulacji wnioskowanej kwoty dofinansowania, wynikającej ze zmiany liczby osób objętych opieką wychnieniową oraz ze zmniejszenia liczby miejsc wykonywania usług opieki wychnieniowej⁵⁶, dokonał zmian w sposobie realizacji zadania. Usługi świadczył tylko Ośrodek.

Zgodnie z § 2 ust. 4 umowy nr 789 z dnia 5 lipca 2019 r. zawartej z Wojewodą na realizację Programu – edycja 2019 Gmina zobowiązała się wykonać umowę zgodnie z Programem oraz wnioskiem złożonym do Wojewody, stanowiącym załącznik do Programu -1A Opieka wychnieniowa w formie pobytu dziennego, z uwzględnieniem aktualizacji kalkulacji przewidywanych kosztów w terminie do 31 grudnia 2019 r.

W 2019 r. Ośrodek wydatkował środki finansowe jedynie na usługi opieki wychnieniowej w formie dziennej w miejscu zamieszkania dla 11 osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności w kwocie 28 481 zł, w tym: na wynagrodzenie personelu (opiekunek) świadczącego usługi kwotę 27 984 zł (według stawki 30 zł za godzinę), na koszty obsługi Programu – 497 zł⁵⁷. Pozostała, niewykorzystana kwota 21 938 zł została zwrócona do LUW. Przyjęta w umowach zleceń zawartych z opiekunkami godzinowa stawka za usługi opieki wychnieniowej wynosiła 30 zł i nie przekraczała maksymalnych stawek ustalonych dla tego rodzaju usług.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, iż „pomimo że na etapie planowania wpisano do wniosku ośmioro dzieci niepełnosprawnych do wsparcia w formie pobytu dziennego, rodzice tych dzieci nie złożyli wniosków o udzielenie wsparcia, a jedno dziecko zmarło, więc tej formy wsparcia nie realizowano. Nie składano także korekty wniosku do LUW, ponieważ ustalenia dot. zmiany beneficjentów ostatecznych

⁵⁴ Załącznik nr 7 do Programu - edycja 2019.

⁵⁵ Kolumna 17 załącznika 1-A.

⁵⁶ Według umowy bezpośrednimi realizatorami zadania byli Ośrodek oraz DPS w Matczyni.

⁵⁷ Środki wydatkowano m.in. na zakup pomocy biurowych i opłacenie prowizji bankowych.

Programu były tylko telefoniczne. W związku ze zmianą ostatecznych beneficjentów Programu Wojewodzie nie przedłożono zweryfikowanej kalkulacji kosztów. Ponadto Gmina nie występowała do Wojewody o udzielenie zgody na zmianę wniosku. Z informacji telefonicznych uzyskanych od pracownika LUW wynikało, że nie było konieczności w edycji 2019 składania korekty wniosku w czasie jego realizacji, a wniosek do umowy był tylko planem”.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „w sierpniu 2019 r., mając wiedzę co do właściwej grupy klientów, którzy złożyli wnioski dotyczące realizacji usług w ramach Programu oraz wiedząc, że ta faktyczna grupa klientów różni się od klientów wynikających z szacowania do wniosku, wykonała telefon do LUW. Pracownik poinformowała mnie, że Urząd posiada wyjaśnienia z MRPiPS – Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, które podpisał Dyrektor Jacek Welter, zgodnie z którym można elastycznie przesuwac przyznane godziny między świadczeniem usług w miejscu zamieszkania a usługami w ośrodku wsparcia. Mając taką informację uważam, że zrealizowałam Program edycja 2019 zgodnie z oczekiwaniami autora, tj. MRPiPS – Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych”.

(akta kontroli str. 50-103, 272-275, 283-295, 306-458, 743-752, 787-801)

3.1.2. W 2020 r. Ośrodek zgodnie z umową nr 1068 z 29 lipca 2020 r., zawartą pomiędzy Wojewodą a Wójtem Gminy otrzymał w ramach Programu⁵⁸ – edycja 2020 środki finansowe w łącznej kwocie 145 440 zł, w tym: środki na realizację zadania - 144 000 zł (80% kosztów zadania, tj. wnioskowana kwota środków z FS) oraz środki na pokrycie kosztów obsługi Programu - 1440 zł. Środki finansowe na realizację ww. zadania zostały przekazane w wysokości zgodnej z zawartą umową, w trzech transzach: w dniu 31 sierpnia 2020 r. - 73 440 zł, w tym 72 000 zł na usługi opieki wytchnieniowej i 1440 zł na obsługę Programu, 21 września i 20 listopada 2020 r. - po 36 000 zł. Otrzymano środki finansowe⁵⁹ na wykonanie usług opieki dla 25 osób niepełnosprawnych, w tym dla 24 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz dla jednego dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności (po 240 godzin usług opieki wytchnieniowej). Łączna liczba godzin przyznanych dla 25 osób wynosiła 6000, zaś koszt 1 godziny usługi w formie pobytu dziennego, świadczonej w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, wynosił 30 zł. Całkowity koszt świadczenia usług opieki wytchnieniowej wyniósł łącznie 180 000 zł.

W 2020 r. Ośrodek wydatkował środki finansowe na usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania dla 27 osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności w kwocie 138 299,66 zł, w tym: na wynagrodzenie personelu (opiekunek) świadczącego usługi opieki wytchnieniowej przeznaczono kwotę 136 894,33 zł, a na koszty obsługi Programu – 1405,33 zł i były to wydatki kwalifikowalne. Pozostała niewykorzystana kwota w wysokości 7140,14 zł została zwrócona do LUW.

(akta kontroli str. 137-176, 179, 459-617, 753-765, 787-793)

3.1.3. W 2021 r. Ośrodek zgodnie z umową nr 669 z 14 maja 2021 r., zawartą pomiędzy Wojewodą a Wójtem Gminy otrzymał w ramach Programu⁶⁰ – edycja 2021 środki finansowe w łącznej kwocie 132 192 zł, w tym: środki na realizację zadania w wysokości 129 600 zł (100% kosztów zadania, tj. wnioskowana kwota środków z FS) oraz środki na pokrycie kosztów obsługi Programu - 2592 zł.

Ośrodek otrzymał na realizację ww. zadania środki finansowe w kwotach zgodnych z zawartą umową z Wojewodą w trzech transzach: 28 maja 2021 r. - 67 800 zł, w

⁵⁸ Załącznik nr 10 do Programu MRPiPS „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2020.

⁵⁹ Zgodnie z załącznikiem 1-A „Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego”, będącym integralną częścią umowy nr 1068 zawartej z Wojewodą.

⁶⁰ Załącznik nr 10 do Programu MRPiPS „Opieka wytchnieniowa - edycja 2020”.

tym 64 800 zł na usługi opieki wytchnieniowej i 2592 zł na obsługę Programu oraz 13 lipca i 15 października 2021 r. - po 32 400 zł.

Z załącznika 1-A „Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego”, będącego integralną częścią umowy nr 669 z dnia 14 maja 2021 r. zawartej z Wojewodą, wynika, że otrzymano środki finansowe na wykonanie usług opieki wytchnieniowej dla 15 osób niepełnosprawnych, w tym dla 14 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz dla jednego dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności (po 240 godzin usług opieki wytchnieniowej). Łączna liczba godzin dla 15 osób wynosiła 3600, zaś koszt 1 godziny usług świadczonych w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej 30 zł. Łączny koszt wykonanych usług opieki wytchnieniowej wynosił 129 600 zł oraz koszty obsługi Programu 2592 zł. Całkowita wnioskowana kwota środków z FS wynosiła 132 192 zł.

Według stanu na dzień 30 września 2021 r. Ośrodek wydatkował środki finansowe na usługi świadczone w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania w różnym wymiarze godzin (od 80 do 240 godz.) dla 21 osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności w kwocie 66 142 zł, w tym: na wynagrodzenie personelu (opiekunek) - 66 135 zł, na koszty obsługi Programu – 7 zł i były to wydatki kwalifikowalne. Do końca 2021 r. pozostała do wykorzystania kwota w wysokości 66 050 zł na realizację Programu – edycja 2021 r.

(akta kontroli str. 618-719, 766-786, 787-793)

3.1.4. Na podstawie wydatków w latach 2019-2020 można stwierdzić, że zwiększenie nakładów na opiekę wytchnieniową towarzyszyło zwiększeniu zakresu tej opieki oraz poniesionych nakładów na jedną osobę. W 2019 r. wydatkowano kwotę 28 481 dla 11 osób, co stanowiło wydatek na jedną osobę średnio w wysokości 2589 zł, w 2020 r. wydatkowano 138 299,86 zł dla 27 osób, co stanowiło wydatek na jedną osobę średnio 5 122 zł, do dnia 30 września 2021 r. wydatkowano 66 142 zł dla 21 osób, co stanowiło wydatek na jedną osobę średnio 3 149,62 zł. W 2021 r. w przypadku wydatkowania pełnej kwoty otrzymanej na wykonanie usług opieki wytchnieniowej, tj. 132 192 zł dla 21 osób, średni koszt poniesiony na jedną osobę wyniósłby 6295 zł.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „przyczyną niewykorzystania w latach 2019-2020 pełnej przyznanej kwoty środków finansowych w 2019 r. był brak osób chętnych i jednocześnie spełniających wymagania do przyznania usług w ramach Programu. Ponadto wiele osób starszych posiadających dodatek pielęgnacyjny z tytułu wieku (powyżej 75 roku życia) nie posiadało orzeczeń o niepełnosprawności oraz trzy osoby zmarły. W 2020 r. nie wykorzystano wszystkich środków finansowych otrzymanych od Wojewody ze względu na problem z wykorzystaniem godzin z powodu chorób osób niepełnosprawnych”.

(akta kontroli str. 292-295, 743-786)

3.2. Ośrodek, realizując usługi opieki wytchnieniowej, posiadał wyodrębniony rachunek bankowy przeznaczony na środki finansowe z Programu. Prowadził też wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywał wydatków, zgodnie z art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Na podstawie wybranych losowo 10 dowodów księgowych⁶¹, które dotyczyły wynagrodzeń opiekunek świadczących usługi opieki wytchnieniowej w ramach realizacji Programu, ustalono, że:

- wydatki były poniesione w okresie kwalifikowalnym, tj. od daty zawarcia umowy z Wojewodą do 31 grudnia danego roku oraz na zadania określone w Programie;
- wydatki poniesiono na podstawie umów zleceń zawartych z opiekunkami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej. Za wykonanie usług ustalono

⁶¹ Wybrano losowo po cztery dowody księgowe z lat 2019-2020 i dwa dowody księgowe z 2021 r.

następujące wynagrodzenie brutto za jedną godzinę: w 2019 r. - 30 zł, w 2020 r. - 25 zł, w 2021 r. - 30 zł. Poniesione wydatki były udokumentowane - do comiesięcznych rachunków wystawianych przez opiekunki załączano dokumenty potwierdzające wykonanie usług opieki wytchnieniowej. W 2019 r. były to rejestry w formie zeszytów, do których wpisywano: datę wykonania usług, liczbę godzin, zakres lub rodzaj oraz codzienne potwierdzenie wykonanych usług jak również potwierdzenie przez pracownika socjalnego z danego rejonu liczby godzin wykonanych w ciągu miesiąca, za który był wystawiany rachunek. W latach 2020-2021 dokumentami potwierdzającymi wykonanie usług były wypełnione karty realizacji Programu, stanowiące załącznik nr 9 do Programu - edycja 2020 i edycja 2021. Na każdej karcie pracownik socjalny z danego rejonu potwierdzał własnym podpisem zgodność realizacji usług z Programem. Rachunki za wykonane usługi były opisane (kto wykonał usługę i na podstawie jakiej umowy, z podaniem liczby wykonanych godzin) oraz były potwierdzone przez pracownika socjalnego Ośrodka;

- zarządzeniem nr 3a/2019 Kierownika Ośrodka z 5 lipca 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitych zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących przy realizacji programów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego przyjęto politykę rachunkowości Ośrodka z uwzględnieniem realizacji środków finansowych pochodzących z FS. Badane dokumenty księgowo były ujmowane, zgodnie z przyjętym w jednostce planem kont, w wyodrębnionej ewidencji księgowej. Były sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zaakceptowane do wypłaty przez Kierownika Ośrodka. Zapłaty dokonywano przelewem lub gotówką;
- wszystkie rozliczone wydatki były kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 77-97, 149-176, 306-719, 739-742)

3.3. Ośrodek oraz Gmina umieszczały logo MRPiPS oraz informację o źródłach finansowania Programu w materiałach informacyjnych dot. Programu - edycja 2019, 2020, 2021, opublikowanych na stronach internetowych Ośrodka i Gminy oraz umieszczonych na tablicach informacyjnych. Rozpowszechniano też informację o przedmiocie i celu wsparcia finansowego. Ponadto w umowach zleceń zawieranych z wykonawcami usług w formie opieki wytchnieniowej informowano, że usługi te są wykonywane w ramach resortowego Programu. Informację o wysokości otrzymanego wsparcia finansowego na opiekę wytchnieniową Kierownik Ośrodka przedstawiała na posiedzeniach Rady Gminy oraz w sprawozdaniach rocznych z działalności Ośrodka.

(akta kontroli str. 34-49, 280-282, 327-328, 466-467, 625-626)

3.4. Obowiązki sprawozdawcze za 2019 r. Ośrodek spełnił zgodnie z wymogami Programu - edycja 2019 i umową zawartą z Wojewodą. W dniu 20 stycznia 2020 r. przesłano do LUW „Sprawozdanie Gminy Konopnica z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019, moduł I – opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego”, stanowiące załącznik 4-A⁶². Usługami objęto 11 osób, zrealizowano 1166 godzin, całkowity koszt świadczeń wyniósł 40 777,02 zł, z tego 100% stanowił koszt pobytu dziennego w miejscu zamieszkania. Kwota środków z FS wykorzystana przez Gminę na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wynosiła 27 964,00 zł, zaś koszty obsługi Programu - 497 zł. Przekazano też do LUW w tym dniu (20 stycznia 2020 r.) sprawozdanie pn. „Rozliczenie środków z Funduszu Solidarnościowego na dofinansowanie zadań w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019”, stanowiące załącznik nr

⁶² Do Programu „Opieka wytchnieniowa” w formie pobytu dziennego.

5 do Programu, z którego wynikało, że kwota przekazanego dofinansowania na podstawie umowy z Wojewodą wynosiła 50 419 zł, zaś kwota wykorzystanego dofinansowania - 28 481 zł. Zwrotu niewykorzystanych środków finansowych dokonano 3 stycznia 2020 r. na rachunek LUW w kwocie 21 938 zł, z tego 21 936 zł za niewykonane usługi oraz 2 zł - koszty obsługi Programu. Według zapisów w sprawozdaniu zrealizowano 1166 godzin (z 1920 godzin finansowanych przez Wojewodę) na zadanie w zakresie usług opieki wytchnieniowej, świadcząc usługi 11 osobom.

(akta kontroli str. 50-67, 77-84, 98-103, 787-793)

Sprawozdania z realizacji Programu – edycja 2020 przekazano do LUW terminowo, tj. 14 stycznia 2021 r. Wymagały one jednak dokonania dwóch korekt przekazanych 22 i 26 stycznia 2021 r. Były to sprawozdania: „Zestawienie Gminy Konopnica z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020, pobyt dzienny” stanowiące załącznik nr 4 do Programu, „Sprawozdanie Gminy Konopnica z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020, moduł I – opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego”, stanowiące załącznik 5-A oraz „Rozliczenie środków z Funduszu Solidarnościowego” – załącznik nr 3. Z powyższych sprawozdań wynika, że usługami objęto 27 osób, zrealizowano 5936 godzin, całkowity koszt świadczonych usług wyniósł 171 117,91 zł. Kwota środków z FS wykorzystana przez Gminę na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wynosiła 136 894,33 zł, zaś koszty obsługi Programu - 1405,53 zł, łącznie 138 299,86 zł. Kwota udziału własnego Gminy wynosiła 34 223,58 zł. Zwrotu niewykorzystanych środków finansowych w kwocie 7140,14 zł, z tego 7105,67 zł za niewykonane usługi oraz 34,47 zł - koszty obsługi Programu, dokonano do LUW 13 stycznia 2021 r.

(akta kontroli str. 117-136, 149-164, 177-191, 220-222, 787-793)

3.5. W Ośrodku nie były przeprowadzane kontrole przez Wojewodę lub inny organ w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 276-282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe otrzymane z FS były wykorzystane na zadania określone w poszczególnych edycjach Programu. W 2019 r. poniesiono wydatki na usługi opieki wytchnieniowej dla 11 osób dorosłych niepełnosprawnych, w 2020 r. dla 27, a w 2021 r. - dla 21 takich osób.

Środki finansowe na realizację zadań przekazywano na wyodrębniony rachunek bankowy, a dla otrzymanych i wydatkowanych środków prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Rozliczone wydatki były kwalifikowalne i poniesiono je w terminach określonych w poszczególnych edycjach Programu. Wydatki były rzetelnie udokumentowane, zaś sprawozdania z realizacji Programu były przekazane do LUW terminowo. Działania promocyjne dot. Programu były prowadzone zgodnie z przyjętymi regulacjami.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski Przyznawanie świadczeń opieki wytchnieniowej w formie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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
Jerzy Bielak
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis