



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.025.05.2021



01286021

Pan  
Wiesław Jagielak  
Dyrektor  
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży  
ul. Dworna 23B, 18-400 Łomża

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku  
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok  
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33  
lbi@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży <sup>1</sup> , ul. Dworna 23B, 18-400 Łomża                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Wiesław Jagielak, Dyrektor MOPS, od 1 czerwca 2008 r. <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.</li><li>2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.</li><li>3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli <sup>3</sup> . Kontrolą mogą być objęte również dokumenty wytworzone wcześniej, jeśli są niezbędne dla realizacji celu kontroli.                                                                                                                                                              |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Tomasz Jarocki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/149/2021 z 10 listopada 2021 r.</li><li>2. Joanna Muszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/150/2021 z 10 listopada 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)</li></ol>                    |

<sup>1</sup> Dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”.

<sup>2</sup> Dalej: „Dyrektor”.

<sup>3</sup> 27 grudnia 2021 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wsparcie wytchnieniowe realizowane przez Ośrodek w latach 2019–2021 w ramach Resortowego Programu „Opieka wytchnieniowa”<sup>6</sup>, skierowanego do opiekunów osób niesamodzielnych, zostało prawidłowo przygotowane i wdrożone. MOPS podejmował działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego oraz prowadził działania informujące i promujące Program. Do realizacji usługi opieki wytchnieniowej zapewniono osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Wsparciem objęto grupę docelową określoną w Programie, a osoby kwalifikowane do objęcia opieką spełniały wymagane Programem kryteria naboru. Ośrodek wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem otrzymane z Funduszu Solidarnościowego<sup>7</sup> środki finansowe, prawidłowo i terminowo rozliczył oraz właściwie udokumentował wydatki. Terminowo i należycie wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości nie wpłynęły na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych, dotyczyły:

- wydawania w latach 2020–2021 decyzji administracyjnych o udzieleniu wsparcia bez uprzedniego przeprowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych,
- niezamieszczenia w upublicznianych materiałach informacyjnych dotyczących realizowanego Programu danych o wysokości przyznanego z Funduszu wsparcia finansowego.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności oraz oceny częściowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

#### Opis stanu faktycznego

1.1 W MOPS podejmowano działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych, a wnioskowaną kwotę wsparcia oszacowano na podstawie wiarygodnych danych. Kierownik Działu Organizacyjno-Administracyjnego<sup>9</sup> w MOPS<sup>10</sup> poinformowała, że analizy potrzeb osób niepełnosprawnych dokonano na podstawie informacji od pracowników socjalnych o liczbie osób potrzebujących wsparcia.

Dodatkową wiedzę o potrzebach wsparcia wytchnieniowego wnosili projekt „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża”<sup>11</sup>, realizowany przez MOPS od maja 2019 roku do kwietnia 2021 roku, obejmujący grupę docelową 60 uczestników. Celem projektu było m.in. zwiększenie dostępu do usług opiekuńczych, specjalistycznych i asystenckich, poprawa funkcjonowania osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych zamieszkałych w Łomży oraz osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Ponadto Kierownik wyjaśniła: *Ze zgłoszeń pracowników socjalnych wynikało, że beneficjenci chętniej braliby udział w projekcie Europejskiego Funduszu Społecznego „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża”, gdyby charakter przydziału godzin był mniej*

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: „Program”.

<sup>7</sup> Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów, o którym mowa w przepisach odrębnych. Dalej: „Fundusz”.

<sup>8</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Zadania dotyczące wsparcia wytchnieniowego w ramach Programu realizowane były w Dziale Organizacyjno-Administracyjnym oraz Dziale Usług Opiekuńczych Ośrodka.

<sup>10</sup> Dalej: „Kierownik”.

<sup>11</sup> Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

sztywny, a taki daje Program. (...) Pod uwagę wzięto też rejestr zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, gdzie kolejka oczekujących wynosiła ponad 100 osób. Rejestr prowadzony był na podstawie zgłoszeń telefonicznych lub osobistych kontaktów członków rodzin osób potrzebujących wsparcia, zawierał dane osobowe i kontaktowe osoby potrzebującej i zgłaszającej. W związku z wymaganym wkładem własnym gminy w latach 2019 i 2020 uwzględniono też możliwości finansowe miasta Łomża<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 237-238, 241-242, 246-247, 276)

Działania promujące i informujące o Programie były realizowane za pośrednictwem stron internetowych MOPS, Urzędu Miejskiego w Łomży<sup>13</sup> oraz na miejscowych portalach poprzez zamieszczenie ogłoszeń o warunkach przystąpienia do Programu<sup>14</sup>. (akta kontroli str. 7-42)

Liczbę osób zaplanowaną do objęcia wsparciem w ramach Programu w badanych latach ustalono na podstawie liczby osób zgłoszonych ustnie przez pracowników socjalnych w swoich rejonach oraz telefonicznych zgłoszeń opiekunów osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę możliwości finansowe Miasta w związku z wymaganym wkładem własnym. Liczba osób dorosłych oraz dzieci ujętych we wnioskach do Wojewody Podlaskiego<sup>15</sup> w latach 2019–2021 wyniosła odpowiednio: siedem i troje, 13<sup>16</sup> i siedmiu, 20 i 10<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 55-69, 246-247)

W 2019 roku i 2021 roku kwotę wsparcia we wnioskach Miasta do Wojewody określono na podstawie iloczynu liczby godzin przewidywanych na realizację usług opieki wytchnieniowej i ceny godziny usług zawartej w Programie. Wartość godziny była zbliżona do ceny usług specjalistycznych na terenie Miasta<sup>18</sup>, w 2021 roku została powiększona o koszt środków ochrony indywidualnej ze względu na pandemię COVID–19. W 2020 roku, wobec braku wskazania w Programie maksymalnych stawek za pobyt dzienny, kalkulacji dokonano w oparciu o liczbę godzin przewidywanych na realizację usług opieki wytchnieniowej i cenę godziny usługi zbliżoną do ceny usług specjalistycznych na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 76-86, 246-248, 276)

Całkowity koszt realizacji zadania w latach 2019–2021, wskazany w pierwotnych wnioskach świadczenia usługi opieki wytchnieniowej, wyniósł odpowiednio:

- 72,6 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 57,6 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 0,6 tys. zł (koszty obsługi Programu),
- 174,0 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 138,1 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 1,4 tys. zł (koszty obsługi Programu),
- 293,9 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 288,1 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 5,8 tys. zł (koszty obsługi Programu).

Po aktualizacjach wniosków koszty te wyniosły odpowiednio:

- 72,1 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 57,1 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 0,6 tys. zł (koszty obsługi Programu),
- 150,5 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 119,5 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 1,1 tys. zł (koszty obsługi Programu),
- 171,3 tys. zł, w tym środki finansowe z Funduszu: 168,0 tys. zł (koszty realizacji opieki wytchnieniowej) i 3,3 tys. zł (koszty obsługi Programu).

<sup>12</sup> Dalej: „Miasto”.

<sup>13</sup> Dalej: „Urząd Miejski”.

<sup>14</sup> W 2019 roku na stronach internetowych: [www.lomza.pl](http://www.lomza.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.mopslomza.pl](http://www.mopslomza.pl), w 2020 roku na stronach: [www.mops.bip-lomza.pl](http://www.mops.bip-lomza.pl), [www.eska.pl](http://www.eska.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.mylomza.pl](http://www.mylomza.pl), w 2021 roku na stronach: [www.mops.bip-lomza.pl](http://www.mops.bip-lomza.pl), [www.mopslomza.pl](http://www.mopslomza.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.lomza.pl](http://www.lomza.pl).

<sup>15</sup> Dalej: „Wojewoda”.

<sup>16</sup> W aktualizacji wniosku z 29 grudnia 2020 r. zmniejszono liczbę do 12 z uwagi na zgon osoby podopiecznej.

<sup>17</sup> W aktualizacji wniosku z 10 marca 2021 r. zmniejszono liczbę do 13 i ośmiorga z uwagi na zmniejszenie dotacji.

<sup>18</sup> Ceny godziny usług specjalistycznych zostały ustalone każdego roku Zarządzeniami Dyrektora MOPS: Nr 30/2018 z 27 grudnia 2018 r., Nr 1/2020 z 2 stycznia 2020 r., Nr 24/2020 z 31 grudnia 2020 r. w wysokości odpowiednio: 23,00 zł, 32,50 zł i 33,40 zł.

Liczba godzin wsparcia planowana w poszczególnych latach wynosiła kolejno: 2.400 , 4.800 i 7.200<sup>19</sup>, a po aktualizacjach: 4.169 w 2020 roku i 5.040 w 2021 roku<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 55-69)

MOPS złożył do Wojewody wnioski o przystąpienie do Programu 13 maja 2019 r., 11 maja 2020 r. i 7 stycznia 2021 r. W 2019 roku oraz w 2021 roku wnioski były aktualizowane raz<sup>21</sup>, a w 2020 roku – dwukrotnie<sup>22</sup>. Dyrektor wyjaśnił, że: *Wniosek z 2019 roku został aktualizowany w związku z wypracowaniem liczby godzin zawartej we wniosku i pozostałą kwotą środków wynikającą ze zróżnicowania wysokości naliczanych składek ZUS u poszczególnych zleceniobiorców, czego nie dało się dokładnie wyliczyć w momencie zawarcia umów. Za kobiety po 55 roku życia nie nalicza się składek na Fundusz Pracy w wysokości 2,45%. Aktualizacja wniosku z 2019 roku była dokonana w lutym 2020 roku, gdyż w miesiącu grudniu nie przewidywano, że środki nie zostaną w pełni wykorzystane. Wniosek z 2020 roku został aktualizowany w związku z niewypracowaniem liczby godzin zawartej we wniosku spowodowanym pandemią w kraju i śmiercią dwóch uczestników. Planowano objąć usługą 20 osób, a w rzeczywistości objęto 19 osób. Różnica niewykorzystanych środków wynika ze zróżnicowania wysokości naliczanych składek ZUS u poszczególnych zleceniobiorców oraz niezrealizowania 631 godzin. U 16 osób zrealizowano w pełni po 240 godzin, u trzech osób częściowo z powodu choroby i śmierci uczestnika. Przyczyną zmiany wniosku w 2021 roku było zmniejszenie dotacji z Funduszu<sup>23</sup> oraz przyznanie dodatkowej kwoty 24,7 tys. zł w związku z wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków przez Ośrodek w 2020 roku.* (akta kontroli str. 55-73, 253-256)

1.2 MOPS złożył oświadczenia o przyjęciu środków finansowych przyznanych w ramach Programu: 17 czerwca 2019 r., 1 czerwca 2020 r. i 12 kwietnia w 2021 r.<sup>24</sup>

(akta kontroli str. 72-73, 87-92, 278-280)

Umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu na dofinansowanie / realizację zadań w ramach Programu zawarto 1 lipca 2019 r., 18 czerwca 2020 r. i 30 kwietnia 2021 r. pomiędzy Wojewodą a Miastem, a udzielanie wsparcia rozpoczęło: 5 sierpnia 2019 r. (po miesiącu i czterech dniach), 20 lipca 2020 r. (po miesiącu i dwóch dniach), 12 lipca 2021 r. (po dwóch miesiącach i 12 dniach<sup>25</sup>). (akta kontroli str. 93-121)

Właściwie oszacowano kwoty ujęte we wnioskach, jednak nieznaczące różnice, których MOPS nie był w stanie przewidzieć, były powodem późniejszych ich aktualizacji, co szerzej opisano w punkcie 1.1 wystąpienia pokontrolnego. W latach 2019–2020 na realizację zadań i obsługę Programu otrzymano środki z Funduszu w wysokości zgodnej z pierwotnie wnioskowanymi, tj. odpowiednio 57,6 tys. zł i 0,6 tys. zł oraz 138,1 tys. zł i 1,4 tys. zł. Natomiast w roku 2021 otrzymano 49,9% wnioskowanej kwoty zwiększonej dodatkowo o 24,7 tys. zł w związku z wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków w 2020 roku<sup>26</sup>.

(akta kontroli str. 55-73, 197-200)

MOPS w ramach Programu realizował usługi wyłącznie w formie pobytu dziennego. Dyrektor wyjaśnił, że: *Realizowanie Programu w trzech modułach było jedynie możliwością, a nie obowiązkiem, w związku z tym skorzystaliśmy z możliwości realizacji Programu w ramach pierwszego modułu. Nie realizowano wsparcia w postaci pobytu całonocnego,*

<sup>19</sup> W tym: dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności: 1.680, 3.120 i 4.800 godzin usług oraz dla dzieci niepełnosprawnych: 720, 1.680 i 2.400 godzin usług.

<sup>20</sup> W tym: dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności: 2.489 i 3.120 godzin usług oraz dla dzieci niepełnosprawnych: 1.680 i 1.920 godzin usług. Przyjęty we wnioskach jednostkowy koszt za godzinę usługi kształtował się odpowiednio: 30,00 zł, 35,97 zł i 38,97 zł, a po aktualizacjach: 29,80 zł, 35,82 zł i 33,33 zł.

<sup>21</sup> Odpowiednio: 19 lutego 2020 r. i 10 marca 2021 r.

<sup>22</sup> 29 i 30 grudnia 2020 r.

<sup>23</sup> Spowodowane wysoką wartością wniosków na środki finansowe przekazaną przez Wojewodów w porównaniu do środków przeznaczonych na Program przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2021 roku.

<sup>24</sup> Wyniki naborów wniosków w ramach Programu Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych ogłosiło 3 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. i 24 lutego 2021 r. na stronie internetowej: [www.niepelnospawni.gov.pl](http://www.niepelnospawni.gov.pl).

<sup>25</sup> W 2021 roku przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego do świadczenia usługi opieki wychowawczej.

<sup>26</sup> Wnioskowano o 288,1 tys. zł na realizację zadań i 5,8 tys. zł na obsługę Programu, otrzymano 168,0 tys. zł na realizację zadań i 3,3 tys. zł na obsługę Programu.

gdyż zgłaszane potrzeby dotyczyły tylko pobytu dziennego. W ramach działającego przy MOPS Centrum Wspierania Rodziny istnieje możliwość skorzystania z usług poradnictwa specjalistycznego – porady psychologiczne. (akta kontroli str. 55-69, 253-255)

1.3 W 2019 roku Rada Miejska Łomży przyjęła uchwałę w sprawie zwiększenia środków w budżecie ze względu na wymagany wkład własny<sup>27</sup> kosztów realizacji Programu. W 2020 roku przyjęto uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do Programu i podejmowania czynności związanych z jego realizacją<sup>28</sup>, a Zarządzeniami Prezydenta Miasta dokonano zmian w budżecie w związku z wkładem własnym<sup>29</sup> oraz skorygowano pomyłkę w klasyfikacji wkładu własnego<sup>30</sup>. (akta kontroli str. 123-126)

Usługi opieki wytchnieniowej były realizowane w ramach umów-zleceń zawartych ogółem z 22 osobami, w tym z siedmioma pracownikami MOPS. Pracownicy Ośrodka usługi opieki wytchnieniowej realizowali poza godzinami pracy. W latach 2019–2020 zawarto po dziewięć umów-zleceń, natomiast w 2021 roku – 11. Usługi realizowano w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej. W latach 2019–2020 roku z uwagi na kwotę poniżej progu równowartości kwoty 30 tys. euro określonego w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>31</sup> nie było obowiązku zastosowania ww. ustawy. Dyrektor wyjaśnił, że: *W roku 2020 podjęto decyzję o realizacji usług opieki wytchnieniowej przez pracowników MOPS chętnych do realizacji Programu. Jednak po przyjęciu dotacji i podpisaniu umowy z Wojewodą zgłosiło się tylko trzech pracowników. Pozostali nie wyrazili już chęci udziału w Programie z obawy o swoje zdrowie w związku z panującą pandemią COVID-19. Ogólna kwota programu (...) została pomniejszona o koszt usług planowanych do wykonania przez pracowników własnych.*

W 2021 roku przeprowadzono postępowanie na realizację usług opieki wytchnieniowej w trybie podstawowym (na podstawie art. 275 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>32</sup>). Postępowanie przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami w tym zakresie. (akta kontroli str. 127-157, 194-185, 250, 252-258)

1.4 W MOPS nie powołano koordynatora usług opieki wytchnieniowej. W 2021 roku spełniono kryterium dysponowania osobami zdolnymi do koordynowania i wykonywania tych usług, tj. posiadającymi doświadczenie jako koordynator usług (którego zadaniem było m.in. przyjmowanie zgłoszeń, planowanie, rozliczanie godzin, kontrola prawidłowości realizacji usług). Do osób z ww. kwalifikacjami należały:

- Kierownik Działu Organizacyjno-Administracyjnego Ośrodka – 25 lat stażu pracy w MOPS, w tym 24 miesiące jako koordynator projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża” (w ramach realizacji zadań dotyczących wsparcia wytchnieniowego zajmowała się: prowadzeniem rekrutacji uczestników Programu, przygotowywaniem umów),
- Kierownik Działu Usług Opiekuńczych Ośrodka – 24 lata stażu pracy w MOPS, w tym 16 lat jako opiekun w Ośrodku (w ramach realizacji zadań dotyczących wsparcia wytchnieniowego zajmowała się: przyjmowaniem wniosków, prowadzeniem postępowań, wydawaniem decyzji administracyjnych).

W latach 2019–2021 (do 30 września) usługi sprawowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi podczas nieobecności opiekuna faktycznego świadczyły ogółem 22 osoby<sup>33</sup>, w tym: czterech dyplomowanych opiekunów medycznych, dwie dyplomowane pielęgniarki oraz 18 osób z minimum średnim wykształceniem posiadających co najmniej

<sup>27</sup> Uchwała Nr 126/XIV/19 Rady Miejskiej Łomży z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 2019.

<sup>28</sup> Uchwała Nr 247/XXIV/20 Rady Miejskiej Łomży z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do Programu „Opieka wytchnieniowa” edycja 2020’.

<sup>29</sup> Zarządzenie Nr 111/20 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2020 rok.

<sup>30</sup> Zarządzenie Nr 125/20 Prezydenta Miasta Łomża z dnia 15 maja 2020 r. w sprawie zmian w budżecie miasta na 2020 rok.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

<sup>33</sup> W tym siedmiu pracowników MOPS.

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
OCENA CZĄSTKOWA

roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy / opieki osobom niepełnosprawnym, przy czym w ogłoszeniach o świadczenie usługi opieki wytnieniowej na lata 2020–2021 określono wymogi dotyczące ich kwalifikacji. Kierownik wyjaśnił, że: *Kwalifikacje weryfikowano przed zawarciem umów.*

Analiza losowo wybranych pięciu zleceńodawców wykazała, że osoby te: posiadały dyplomy potwierdzające uzyskane kwalifikacje w zawodzie pielęgniarstwa lub opiekun medyczny (trzy osoby) bądź dysponowały doświadczeniem w udzielaniu bezpośredniej pomocy / opieki osobom niepełnosprawnym (dwie osoby). (akta kontroli str. 28, 156-161, 250)

1.5 W 2019 roku MOPS przeprowadził trzy kontrole realizacji Programu. Nie stwierdzono nieprawidłowości. W jednym przypadku<sup>34</sup> kontrolujący wydali zalecenie odpracowania godzin nieobecności opiekunki spowodowanej chorobą, co zostało wykonane i uwzględnione w Karcie Opieki Wytnieniowej podpisanej przez opiekuna osoby niepełnosprawnej. W latach 2020–2021 (do 30 września) nie przeprowadzano kontroli z powodu pandemii COVID-19. (akta kontroli str. 162-165, 246-248, 250)

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

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

W MOPS podejmowano działania w celu rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia wytnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych, a wnioskowaną kwotę wsparcia oszacowano na podstawie wiarygodnych danych. Prowadzono działania informujące i promujące Program, aby trafić do jak najszerszej grupy zainteresowanych osób. Niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków Miasto złożyło do Wojewody oświadczenia o przyjęciu przyznanych środków finansowych, podpisało umowy z Wojewodą oraz rozpoczęło realizację wsparcia. Do realizacji usługi opieki wytnieniowej zatrudniano osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

OBSZAR

## 2. Realizowanie wsparcia wytnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą liczba dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących Miasto wynosiła odpowiednio: 819, 863 i 881, a liczba osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi: 2020, 2055, 1949<sup>35</sup>.

W latach 2019–2021 (do 30 września) opieką wytnieniową w Mieście objęto odpowiednio: troje, siedmioro i 10 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz siedem, 12 i 12 osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniami równoważnymi (osoby należące do grupy docelowej określonej w Programie). (akta kontroli str. 166-181)

2.2 W MOPS nie wprowadzono regulaminu ani procedury regulującej sposób postępowania przy kwalifikowaniu osób do objęcia opieką wytnieniową. Podstawą kwalifikacji były kryteria określone w Programie w poszczególnych latach. (akta kontroli str. 251)

Nabory do Programu – edycje 2019–2021 prowadzono w określonych ramach czasowych<sup>36</sup>, zamieszczając ogłoszenia na stronach internetowych MOPS, Urzędu Miejskiego oraz miejscowych portalach<sup>37</sup>. Ogłoszenia o naborze wniosków do Programu – edycje 2019 i 2021 zamieszczone na stronie internetowej Ośrodka zawierały zgodne z Programem informacje, w tym: zakres realizacji Programu, określenie grupy docelowej, możliwe do realizacji formy wsparcia, kryteria kwalifikacji do udziału w Programie, wymiar godzinowy dostępnych usług. (akta kontroli str. 7-18, 35-42)

<sup>34</sup> Kontrola przeprowadzona 17 października 2019 r.

<sup>35</sup> Dane pochodzą z kwartalnych sprawozdań Urzędu Miejskiego z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych.

<sup>36</sup> Odpowiednio w okresie: 15–31 lipca 2019 r., 20–31 lipca 2020 r., 17–23 grudnia 2020 r.

<sup>37</sup> W 2019 roku na stronach internetowych: [www.lomza.pl](http://www.lomza.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.mopslomza.pl](http://www.mopslomza.pl), w 2020 roku na stronach: [www.mops.bip-lomza.pl](http://www.mops.bip-lomza.pl), [www.eska.pl](http://www.eska.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.mylomza.pl](http://www.mylomza.pl), w 2021 roku na stronach: [www.mops.bip-lomza.pl](http://www.mops.bip-lomza.pl), [www.mopslomza.pl](http://www.mopslomza.pl), [www.xlomza.pl](http://www.xlomza.pl), [www.lomza.pl](http://www.lomza.pl).

W ogłoszeniu o naborze wniosków do Programu – edycja 2020 wystąpiły nieścisłości w opisie zakresu realizacji Programu, w którym w przypadku dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności wskazano konieczność spełnienia dodatkowych warunków udziału w Programie dotyczących konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Jednocześnie grupę docelową w ogłoszeniu na rok 2020 stanowiły – zgodnie z Programem – osoby sprawujące opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym z orzeczeniem o niepełnosprawności (bez łącznych wskazań) lub nad osobami niepełnosprawnymi posiadającymi orzeczenie znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym. Dyrektor wyjaśnił, że nieścisłości wynikły z przeklejenia treści ogłoszenia z 2019 roku i niepoprawienia opisu zakresu realizacji, który uległ zmianie w Programie – edycja 2020, przy jednoczesnym naniesieniu zmiany w opisie grupy docelowej. Powyższe nie stanowiło przyczyny nieudzielenia wsparcia wychnieniowego. Wsparcie zostało udzielone wszystkim osobom, które złożyły wnioski i spełniły warunki udziału w Programie. (akta kontroli str. 19-21, 261-263)

Analiza losowo wybranej dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do Programu<sup>38</sup> wykazała, że:

- [1] W 2019 roku do wniosków załączono: Karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthele<sup>39</sup> z przyznaną punktacją od 0 do 20 uzupełnione przez lekarzy specjalistów zgodnie z symbolem przyczyny niepełnosprawności określonej w orzeczeniu, kserokopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz harmonogram pożądanых godzin uzyskania opieki wychnieniowej na 2019 rok wprowadzony dodatkowo przez MOPS w celu określenia preferencji czasowych.
- [2] W latach 2020–2021 do Kart zgłoszenia do Programu dołączano: kserokopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności / o niepełnosprawności, Kartę pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny skali FIM<sup>40</sup> z przyznaną punktacją od 3 do 96 uzupełnioną przez lekarza rodzinnego, lekarza rehabilitacji medycznej, fizjoterapeutę lub pielęgniarkę.
- [3] Dyrektor i Zastępca Dyrektora z upoważnienia Prezydenta Miasta wydawali w latach 2019–2021 decyzje administracyjne o udzieleniu nieodpłatnego wsparcia. Decyzje zostały wydane terminowo, tj. do 27 dni od dnia wpływu wniosku, a mediana okresu ich wydania (licząc od dnia wpływu wniosku / Karty zgłoszenia) wyniosła dziewięć dni<sup>41</sup>. Decyzje określały termin udzielenia pomocy od sześciu do 31 dni od złożenia wniosku<sup>42</sup> oraz jej wymiar w wysokości 240 godzin. Decyzjom nadawano rygor natychmiastowej wykonalności. W sprawie wydawania decyzji niewymaganych Programem w latach 2020–2021 Dyrektor wyjaśnił, że: (...) *decyzje wydane były w celu jasnego i czytelnego przekazu (poinformowania naszych klientów) o okresie przyznania świadczenia, ilości przyznanych godzin, miejsca świadczenia. Wydanie decyzji jest jednocześnie odpowiedzią na wniosek zgłoszeniowy do programu. W każdej decyzji nadawany był rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z artykułem 108 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>43</sup> w celu możliwości świadczenia usługi już w kolejnym dniu po wydaniu decyzji administracyjnej, bez obowiązku oczekiwania na uprawomocnienie*

<sup>38</sup> Po pięć z każdego roku objętego kontrolą.

<sup>39</sup> Międzynarodowa skala Barthel stosowana jest do oceny sprawności ruchowej chorych. Pomaga określić i opisać, jakie czynności chory może wykonywać sam i w jakim zakresie potrzebuje pomocy. W 2019 roku w pierwszej kolejności opieką wychnieniową powinni byli być objęci pacjenci, którzy w wyniku badania według tej skali otrzymali od 0 do 40 punktów.

<sup>40</sup> 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 wychnieniowej. W 2020 roku opieka wychnieniowa w pierwszej kolejności powinna była zostać skierowana do pacjentów, którzy otrzymali od 0 do 75 punktów, zaś w 2021 roku od 18 do 75 punktów skali FIM.

<sup>41</sup> W tym: w 2019 roku mediana okresu wydania decyzji administracyjnej wyniosła 15 dni, w 2020 roku – 13 dni, w 2021 roku – sześć dni.

<sup>42</sup> Mediana okresu przyznania pomocy (licząc od dnia złożenia wniosku) wyniosła 15 dni.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).



się decyzji. 14-dniowy okres wyczekiwania na uprawnomocnienie decyzji opóźniłby rozpoczęcie realizacji wsparcia.

- [4] W 2019 roku decyzje poprzedzano rodzinnym wywiadem środowiskowym<sup>44</sup>, który był przeprowadzany w dniu wpłynięcia wniosku<sup>45</sup> lub po 1–2 dniach<sup>46</sup>. W trakcie wywiadów ustalano m.in. sytuację dochodową i majątkową wnioskodawców. W kolejnych latach, przed wydaniem decyzji administracyjnej o udzieleniu wsparcia w ramach Programu wywiadów środowiskowych nie przeprowadzano, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- [5] Przyznając wsparcie brano pod uwagę stan zdrowia i sytuację osobistą uczestników dokumentując to Kartami oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthel (w 2019 roku), Kartami pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny Skali FIM (w latach 2020–2021) oraz orzeczeniami o niepełnosprawności<sup>47</sup>.
- [6] Wsparcie kierowano do osób, do których powinno trafić w pierwszej kolejności.
- [7] Przyznane wsparcie było zgodne z wnioskowanym.

(akta kontroli str. 182-192, 253-256, 274-275)

W trakcie realizacji Programu przestrzegano limitów opieki wytchnieniowej określonych w Programie. W godzinach realizacji usług opieki wytchnieniowej nie były świadczone inne formy pomocy usługowej (w tym usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej, bądź usługi finansowane w ramach Funduszu lub z innych źródeł).

(akta kontroli str. 182-187, 259-260)

Kierownik wyjaśniła, że: *Osoby zainteresowane przystąpieniem do Programu informowano o ich prawach i obowiązkach na stronie internetowej Urzędu Miejskiego i miejscowych portalach, natomiast w 2019 roku dodatkowo w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych.*

(akta kontroli str. 252)

W latach 2020–2021 wszystkie złożone wnioski zostały zakwalifikowane do Programu, natomiast w 2019 roku trzem osobom odmówiono wsparcia. Analiza wszystkich trzech przypadków wykazała, że:

- wydano decyzje o odmowie udzielenia wsparcia,
- przyczyną odmowy we wszystkich przypadkach była ograniczona liczba miejsc, gdyż w 2019 roku Programem objęto siedem osób dorosłych i troje dzieci, w pierwszej kolejności świadczenie zostało przyznane osobom z najniższą liczbą punktów,
- osoby którym odmówiono wsparcia należały do grupy docelowej Programu, w tym: 1/ wniosek z 26 lipca 2019 r. dotyczył objęcia opieką wytchnieniową osoby dorosłej, która uzyskała 70 pkt w skali Barthel, tj. powyżej progu 40 punktów; 2/ wniosek z 18 lipca 2019 r. dotyczył opieki nad osobą dorosłą, która uzyskała 40 pkt w skali Barthel, tj. najwięcej spośród zgłoszonych do opieki ośmiu osób dorosłych<sup>48</sup>, 3/ wniosek z 15 lipca 2019 r. dotyczył opieki nad dzieckiem, które uzyskało 30 pkt w skali Barthel, tj. najwięcej spośród czworga zgłoszonych dzieci<sup>49</sup>,
- karty oceny stanu pacjenta były podpisane przez osoby uprawnione.

(akta kontroli str. 177-181, 193)

<sup>44</sup> O którym mowa w art. 107 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.). Dalej: „ustawa o pomocy społecznej”.

<sup>45</sup> W trzech na pięć badanych przypadków.

<sup>46</sup> Dwa na pięć badanych przypadków.

<sup>47</sup> Wydawanymi przez Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności lub Orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>48</sup> Spośród siedmiu zakwalifikowanych do Programu osób dorosłych: trzy osoby uzyskały po 0 punktów, jedna osoba – 10 punktów, dwie osoby – po 20 punktów, jedna osoba – 35 punktów.

<sup>49</sup> Spośród trojga dzieci zakwalifikowanych do Programu: dwoje dzieci uzyskało po 10 punktów, jedno dziecko – 25 punktów.

2.3 Analiza losowo wybranej dokumentacji 15 osób<sup>50</sup> zakwalifikowanych do opieki wytchnieniowej przeprowadzona w ramach niniejszej kontroli wykazała, że:

- [1] Wsparcia udzielono w terminie od sześciu do 31 dni od złożenia wniosku, a mediana okresu przyznania pomocy (licząc od dnia złożenia wniosku) wyniosła 15 dni<sup>51</sup>.
- [2] We wszystkich 15 sprawach usługa opieki wytchnieniowej realizowana była w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej<sup>52</sup>.
- [3] W 10 sprawach z lat 2019–2020 ustalono harmonogram przyznanych godzin opieki wytchnieniowej, a wymiar zrealizowanego wsparcia był zgodny z harmonogramem. W przypadku pięciu spraw z 2021 roku, udzielając wsparcia osobom objętym opieką wytchnieniową, nie ustalono harmonogramu świadczenia usługi. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że: *w 2021 roku (...) nie ustalano harmonogramów świadczenia usługi z uwagi na potrzeby i prośby naszych klientów, którzy nie byli w stanie zaplanować i przewidzieć ewentualnego wyjścia np. do lekarza, do kina czy na spacer na kilka miesięcy przed datą realizacji usługi. Nasi klienci mają obecnie możliwość kontaktu telefonicznego z osobą świadczącą usługę opieki wytchnieniowej i ustalenia terminu wsparcia.*
- [4] W latach 2019–2020 wymiar zrealizowanego wsparcia w każdej z 10 analizowanych spraw wyniósł 240 godzin i był zgodny z przyznanym. W 2021 roku (do 30 września) u pięciu osób wsparcie było w trakcie realizacji<sup>53</sup>.

Osobom korzystającym z opieki wytchnieniowej umożliwiono samodzielny wybór osoby, która świadczyła usługę opieki. Dyrektor wyjaśnił, że: *W trakcie przyjmowania wniosków klienci zgłaszali preferencje dotyczące opiekuna. W miarę możliwości starano się dopasować potrzeby podopiecznych do możliwości opiekuna, w jednym przypadku gdy klient nie akceptował żadnej opiekunki złożył rezygnację (...).*

Jak wyjaśnił Dyrektor: *W latach 2019–2021 tylko jedna osoba miała prócz opieki wytchnieniowej świadczone usługi opiekuńcze, które przyznane były w ilości 2 godzin dziennie od godz. 8:00 do godz. 10:00, opieka wytchnieniowa świadczona była w godzinach popołudniowych.* (akta kontroli str. 194-195, 259-260)

2.4 Osobom korzystającym z opieki wytchnieniowej nie było przyznawane dodatkowe wsparcie. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że wszyscy beneficjenci otrzymali wsparcie, według ich opinii, w wystarczającej liczbie godzin. (akta kontroli str. 259-260)

2.5 Pracownicy Ośrodka<sup>54</sup> wskazali następujące mocne strony Programu: [1] ogromne wsparcie dla opiekunów i rodzin osób niepełnosprawnych (możliwość odpoczynku osoby bezustannie zajmującej się chorym członkiem rodziny, zrobienia przez nią zakupów, spotkania ze znajomymi); [2] brak odpłatności za usługę, co jest bardzo istotne zwłaszcza dla rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej; [3] możliwość kontaktu osoby niepełnosprawnej z osobami spoza rodziny (osobami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej); [4] pomoc w nauce umiejętności życia codziennego; [5] możliwość zarabkowania dla opiekunów osób niepełnosprawnych; [6] satysfakcja dla opiekunów ze wspierania innych ludzi.

W opinii pracowników MOPS słabą stroną Programu jest zbyt mała ilość przyznawanych godzin wsparcia wytchnieniowego w przeliczeniu na 12 miesięcy (w przypadku rozpoczęcia realizacji Programu w styczniu liczba godzin świadczenia usługi wynosi 20 godzin miesięcznie).

<sup>50</sup> Po pięć osób z lat 2019–2021 objętych badaniem opisanym w pkt 2.2 wystąpienia.

<sup>51</sup> W tym: w latach 2019–2020 mediana okresu przyznania pomocy wyniosła 18 dni, a w 2021 – 6 dni.

<sup>52</sup> Ośrodek realizował świadczenie usług opieki wytchnieniowej wyłącznie w formie pobytu dziennego, w związku z tym w 2019 roku nie weryfikowano czy osoby te nie korzystają ze specjalistycznego poradnictwa.

<sup>53</sup> Na 30 września 2021 r. zrealizowano od 34 do 140 z 240 przyznaných godzin wsparcia.

<sup>54</sup> Kierownicy Działów: Organizacyjno-Administracyjnego i Usług Opiekuńczych oraz po jednym pracowniku tych Działów.

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | <p>Pracownicy Ośrodka wskazali następujące bariery w trakcie realizacji Programu: [1] brak szkoleń mających na celu analizę kluczowych punktów Programu; [2] coroczne zmiany zapisów Programu. (akta kontroli str. 264-271)</p> <p>2.6 W okresie objętym kontrolą do MOPS nie wpłynęły skargi z zakresu świadczenia usług opieki wytchnieniowej. W 2021 roku (do 30 września) do Ośrodka skierowano dwa pisma związane z realizacją Programu (pierwsze dotyczyło rezygnacji ze wsparcia z powodów osobistych, w drugim poinformowano o niekontynuowaniu udziału w Programie w 2021 roku z powodu braku akceptacji w kolejnym roku Programu nowego opiekuna). (akta kontroli str. 196)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Stwierdzone<br>nieprawidłowości | <p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydawaniu w latach 2020–2021 decyzji administracyjnych o udzieleniu wsparcia bez uprzedniego przeprowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych.</p> <p>Zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a ww. ustawy, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, a zgodnie z art. 107 ust. 1 tejże ustawy rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103 ww. ustawy. Jak wyjaśnił Dyrektor: <i>Pomoc w Programie w latach 2020–2021 przyznawana była na podstawie złożonego wniosku. Program nie przewidywał konieczności przeprowadzania wywiadów środowiskowych przed przyznaniem ww. pomocy, dlatego też odstąpiono tych działań. Decyzje administracyjne przyznające pomoc w ramach opieki wytchnieniowej wydawane były ze względów organizacyjnych. Naszym zdaniem porządkowało to całość dokumentacji i ułatwiało prowadzenie spraw.</i></p> <p>Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że choć Program nie zawiera odesłań do ustawy o pomocy społecznej, a usługa w postaci opieki wytchnieniowej nie została wyraźnie wyszczególniona w ww. ustawie, to jednak usługa ta nie funkcjonuje w oderwaniu od systemu opieki społecznej, jaki kształtują przepisy ustawy o pomocy społecznej, a jest traktowana przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej jako usługa opiekuńcza lub specjalistyczna usługa opiekuńcza. Potwierdzeniem powyższego jest – prawidłowe w ocenie NIK – uznanie przez Ośrodek usługi opieki wytchnieniowej za rodzaj pomocy społecznej i wydawanie w latach 2020–2021 decyzji administracyjnych przyznających pomoc w postaci opieki wytchnieniowej na podstawie art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego <i>przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.</i> (akta kontroli str. 184-187, 190-192, 274-275)</p> |
| OCENA CZĄSTKOWA                 | <p>Realizując usługi opieki wytchnieniowej wsparciem objęto w Ośrodku grupę docelową określoną w Programie, a osoby kwalifikowane do objęcia opieką spełniały wymagane Programem kryteria naboru. Wsparcie realizowano w sposób zgodny z założeniami Programu i umowami zawartymi z Wojewodą.</p> <p>Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą wydawania w latach 2020–2021 decyzji administracyjnych o udzieleniu wsparcia bez uprzedniego przeprowadzenia rodzinnych wywiadów środowiskowych, która nie miała wpływu na prawidłowość realizacji wsparcia wytchnieniowego.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| OBSZAR                          | <p><b>3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Opis stanu faktycznego          | <p>3.1 W latach 2019–2021 (do 31 września) MOPS otrzymał i wydatkował z Funduszu następujące środki finansowe na realizację usług opieki wytchnieniowej<sup>55</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– w 2019 roku otrzymano 58,2 tys. zł, w tym: 57,6 tys. zł na koszty bezpośrednio związane z realizacją usług opieki wytchnieniowej i 0,6 tys. zł na koszty obsługi, a wydatkowano</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>55</sup> Liczba zrealizowanych godzin opieki wytchnieniowej w latach 2019–2021 (do 30 września) wyniosła odpowiednio: 2.400, 4.169, 2.321,5.

57,7 tys. zł (99,1%), w tym: 56,4 tys. zł na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej, 0,6 tys. zł na koszty obsługi<sup>56</sup> i 0,7 tys. zł na inne wydatki<sup>57</sup>, kwota wkładu własnego (wydatkowanego na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej) wyniosła 14,4 tys. zł,

- w 2020 roku otrzymano 139,5 tys. zł, w tym: 138,1 tys. zł na koszty bezpośrednio związane z realizacją usług opieki wytchnieniowej i 1,4 tys. zł na koszty obsługi, a wydatkowano 120,6 tys. zł (86,5%), w tym: 119,5 tys. zł na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej i 1,1 tys. zł na koszty obsługi<sup>58</sup>, kwota wkładu własnego (wydatkowanego na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej) wyniosła 29,9 tys. zł,
- w 2021 roku otrzymano 171,3 tys. zł, w tym: 168 tys. zł na koszty bezpośrednio związane z realizacją usług opieki wytchnieniowej i 3,3 tys. zł na koszty obsługi, a do 30 września wydatkowano 74,9 tys. zł (43,7%), w całości na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej.

Środki wykorzystane przez Ośrodek na realizację wsparcia wytchnieniowego obejmowało wyłącznie świadczenie usługi w ramach pobytu dziennego.

Na temat odsetka wykorzystania dotacji w 2020 roku oraz do 30 września 2021 r. Dyrektor MOPR wyjaśnił, że: *W 2020 roku Program realizowany był od lipca do grudnia, czyli 5,5 miesiąca i wykorzystano 86,5% dotacji. Natomiast dane z 30 września 2021 roku stanowią wydatki poniesione za realizację zadań za 2,5 miesiąca. Do końca pozostały jeszcze wydatki za październik, listopad i grudzień 2021 roku. Czynimy starania, aby środki zostały wykorzystane w maksymalnej wysokości.*

(akta kontroli str. 174, 197-201, 208-221, 252-253, 261-262)

Niewykorzystane środki z Funduszu wraz z odsetkami od środków przekazanych na realizację zadań oraz obsługę Programu Ośrodek zwrócił na konto Urzędu Miejskiego: 505,31 zł<sup>59</sup> za 2019 rok (27 grudnia 2019 r.) i 18.885,27 zł<sup>60</sup> za 2020 rok (13 stycznia 2021 r.) Z informacji uzyskanej w Urzędzie Miejskim wynika, że środki te zostały przekazane na konto Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku<sup>61</sup> terminowo. W latach 2019–2021 (do 30 września) nie wystąpiła konieczność zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie bądź w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 202-221, 229)

Wraz ze zwiększeniem środków, jakimi w okresie objętym kontrolą dysponował Ośrodek na opiekę wytchnieniową, zwiększył się zakres tej opieki pod względem objęcia wsparciem większej liczby osób. I tak, usługi opieki wytchnieniowej świadczone:

- w 2019 roku 10 osobom, w tym siedmiu opiekunom osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i trojgu opiekunom dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności,
- w 2020 roku 19 osobom, w tym 12 opiekunom osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i siedmiorgu opiekunom dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności,
- w 2021 roku (do 30 września) 22 osobom, w tym 12 opiekunom osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i 10 opiekunom dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 174-181)

<sup>56</sup> Artykuły biurowe.

<sup>57</sup> Wstępne badania lekarskie zleceniobiorców.

<sup>58</sup> Wynagrodzenie personelu Ośrodka.

<sup>59</sup> W tym: 467,44 zł niewykorzystanej dotacji i 37,87 zł odsetek bankowych.

<sup>60</sup> W tym: 18.650,94 zł niewykorzystanej dotacji, 233,87 zł niewykorzystanych kosztów obsługi Programu i 0,46 zł odsetek bankowych.

<sup>61</sup> Dalej: „PUW”.

**3.2** Ośrodek prowadził wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Programu. Dotacje na realizację Programu były przekazywane przez Wojewodę na rachunek bankowy Miasta<sup>62</sup>, a następnie Miasto przekazywało środki na rachunek bankowy MOPS.

(akta kontroli str. 197-200)

Ośrodek prowadził również wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków.

(akta kontroli str. 208-221)

Analiza 10 losowo wybranych dowodów księgowych potwierdzających poniesione wydatki<sup>63</sup> wykazała że:

- wydatki były poniesione w okresie kwalifikowalności, tj. od dnia podpisania przez Miasto umów z Wojewodą<sup>64</sup> do 31 grudnia roku, którego dotyczyła umowa,
- rozliczone wydatki były kwalifikowalne oraz poniesione na zadania określone w Programie,
- wydatki były właściwie udokumentowane, odnośnie zakupu artykułów biurowych i profilaktycznych badań lekarskich podstawą ich rozliczenia były faktury VAT i wyciągi bankowe, a w przypadku wydatków związanych z wynagrodzeniami – rachunki do umów–zleceń wystawione przez świadczeniodawców, Karty Opieki Wytchnieniowej / Karty realizacji Programu, listy płac umów–zleceń i wyciągi bankowe,
- wynagrodzenie za godz. świadczenia usługi opieki wytchnieniowej nie przekraczało określonych Programem kwot 30 zł/godz. w 2019 roku i 40 zł/godz. w 2021 roku<sup>65</sup>,
- wydatki dokonywane były z wydzielonego rachunku bankowego.

(akta kontroli str. 226-228)

W latach 2019–2021 (do 30 września) w Ośrodku nie wydawano decyzji o zwrocie nienależnie pobranych środków w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 229)

**3.3** MOPS w latach 2019–2020 rozpowszechniał w publikacjach nazwę Programu oraz przedmiot i cel, na który przyznano wsparcie finansowe, jednak nie zamieszczał wymaganej informacji o wysokości przyznanego wsparcia finansowego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W 2021 roku Ośrodek realizował działania informacyjne zgodnie z Wytocznymi w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych<sup>66</sup>. Informacja zamieszczona na stronie internetowej<sup>67</sup> MOPS dotycząca Programu zawierała m.in.: barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, informację o dofinansowaniu realizacji usług opieki wytchnieniowej ze środków Funduszu, nazwę Programu i Funduszu, nazwę i krótki opis zadania, wartość dofinansowania i całkowitą wartość zadania.

(akta kontroli str. 8-43)

**3.4** MOPS zapewnił prawidłową i rzetelną realizację obowiązków sprawozdawczych z realizacji usług opieki wytchnieniowej. Ośrodek terminowo przekazał do PUW roczne sprawozdania z realizacji Programu za lata 2019–2020, tj. odpowiednio: 17 stycznia 2020 r. i 13 stycznia 2021 r.<sup>68</sup> W 2021 roku nie przekazano zestawienia z realizacji Programu, ale w terminie wymaganym dla zestawienia przekazano sprawozdanie za 2020 rok. W sprawozdaniu za 2020 rok MOPS z inicjatywy PUW dokonał korekty danych w zakresie kwoty zwrotu odsetek bankowych od niewykorzystanych środków z Funduszu<sup>69</sup>.

<sup>62</sup> Wskazany w Umowach nr PS/3/2019/POW z 1 lipca 2019 r., PS/03/2020/POW z 18 czerwca 2020 r. i PS/04/2021/POW z 30 kwietnia 2021 r. zawartych pomiędzy Miastem a Wojewodą.

<sup>63</sup> Jeden wydatek dotyczący zakupu artykułów biurowych, jeden wydatek dotyczący profilaktycznych badań lekarskich i siedem wydatków dotyczących wynagrodzeń.

<sup>64</sup> 1 lipca 2019 r., 18 czerwca 2020 r. i 30 kwietnia 2021 r.

<sup>65</sup> W Programie ogłoszonym w 2020 roku nie wskazano maksymalnych stawek za pobyt.

<sup>66</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne>.

<sup>67</sup> <http://mopslomza.pl/opieka-wytchnieniowa/>.

<sup>68</sup> W 2020 roku sprawozdanie dostarczono listem poleconym priorytetowym, a w 2021 roku za pośrednictwem systemu EKD.

<sup>69</sup> W pierwotnie złożonym sprawozdaniu wskazano kwotę 0,46 zł zwrotu odsetek bankowych od niewykorzystanych środków z Funduszu. W korekcie kwota zwrotu odsetek bankowych wyniosła 0,54 zł, w tym 0,08 zł odsetek bankowych z konta Urzędu Miejskiego.

Skorygowana informacja została przekazana 1 lutego 2021 r. Roczne sprawozdania z realizacji Programu zawierały wszystkie dane wymagane formularzami tych sprawozdań, w szczególności dane o: 1/ liczbie osób objętych Programem w podziale na osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, 2/ liczbie godzin usług opieki wytchnieniowej w ww. podziale, 3/ całkowitych kosztach realizacji Programu, 4/ środkach z Funduszu wykorzystanych przez Ośrodek w podziale na osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, 5/ kosztach obsługi Programu, 6/ kwocie zwrotu niewykorzystanych środków. Dane zawarte w rocznych informacjach za lata 2019–2020 odpowiadały faktycznym kwotom i liczbom z realizacji Programu w tym okresie.

Poza sprawozdaniami do PUW Ośrodek składał Urzędowi Miejskiemu roczne sprawozdania z prowadzonej działalności, obejmujące m.in. liczbę świadczeniobiorców Programu oraz liczbę godzin zrealizowanych usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 230-244, 272-273)

**3.5 W latach 2019–2021 (do 30 września) Ośrodek nie był kontrolowany przez Wojewodę bądź inne organy w zakresie realizacji Programu.** (akta kontroli str. 245)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewywiązaniu się przez Ośrodek, w latach 2019-2020, z obowiązku zamieszczania w rozpowszechnianych publikacjach informacji o wysokości przyznanego wsparcia finansowego z Funduszu, co było wymagane zapisami programów w edycji 2019 i edycji 2020 (odpowiednio pkt 11 rozdziału IX i pkt 14 rozdziału X, w części pn. „Do zadań gmin / powiatów należy”). Jak wyjaśnił Dyrektor: *w materiałach promocyjnych nie zamieszczono kwoty wsparcia, ponieważ warunki umowy nie zawierały dokładnej treści materiałów promocyjnych i informacyjnych.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w myśl § 2 pn. *Warunki realizacji, umowy* powinny być wykonywane zgodnie z Programami. (akta kontroli str. 8-42, 272-273)

OCENA CZĄSTKOWA

Otrzymane z Funduszu środki finansowe Ośrodek wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem, prawidłowo rozliczył oraz terminowo dokonał zwrotu niewykorzystanych środków z odsetkami. Wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności na zadania określone w Programie oraz były właściwie udokumentowane. Terminowo i należyście realizowano obowiązki sprawozdawcze. Stwierdzono jednak nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w upublicznianych materiałach informacyjnych dotyczących realizowanego Programu danych o wysokości przyznanego z Funduszu wsparcia finansowego.

## IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

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

1. Przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych przed wydawaniem decyzji administracyjnych o udzieleniu wsparcia w ramach Programu.
2. Zamieszczanie w publikowanych materiałach dotyczących realizowanego Programu wymaganych informacji o wysokości przyznanego wsparcia finansowego z Funduszu.

## 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 Białymstoku. 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

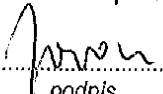
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Białystok, dnia 14 stycznia 2022 r.

Kontroler:

Tomasz Jarocki  
Inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Joanna Muszyńska  
Specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku  
Janusz Pawelczyk

  
.....  
podpis