



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.028.01.2021

**Pan  
Lech Sprawka  
Wojewoda Lubelski**

ul. Spokojna 4  
20-914 Lublin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

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

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie (dalej: Urząd lub LUW), ul. Spokojna 4, 20-914 Lublin.                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Lech Sprawka – Wojewoda Lubelski od 25 listopada 2019 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Przemysław Czarnek – od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.<br>Robert Gmitruczuk – od 12 do 24 listopada 2019 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Przygotowanie i wdrożenie w województwie programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.<br>2. Rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.                          |
| Okres objęty kontrolą               | 2019-2021 (do 22 grudnia), z wykorzystaniem dokumentów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.                                                                                                                                              |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                         |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Lublinie                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontroler                           | Barbara Koszałka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/153/2021 z 11 października 2021 r.                                                                                                                                                         |

(akta kontroli str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

LUW, w ramach realizacji rządowego Programu Opieki wytchnieniowej<sup>3</sup>, zapewnił gminom i powiatom województwa lubelskiego możliwość dofinansowania zadań wsparcia z Funduszu Solidarnościowego<sup>4</sup>. Prowadził skuteczne działania informacyjne, dotyczące zasad korzystania z poszczególnych edycji Programu oraz naboru wniosków o przyznanie środków z Funduszu. Sporządził i terminowo przekazał Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej<sup>5</sup> wnioski Wojewody Lubelskiego<sup>6</sup> o środki z Programów wraz z listami rekomendowanych wniosków jednostek samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Z gminami i powiatami, które przystąpiły do Programu, zawarto umowy we wnioskowanym zakresie oraz w terminie umożliwiającym realizację zadań opieki wytchnieniowej.

Wojewoda sprawował nadzór nad realizacją wykonywanych przez jst zadań z zakresu opieki wytchnieniowej na podstawie składanych przez te jednostki sprawozdań oraz zestawień z wykonania Programu. Szczegółowo je weryfikował, a w przypadku stwierdzenia błędów wносił o dokonanie korekt. Nie przeprowadził jednak kontroli realizacji umów zawartych z jst. Niewykorzystane przez gminy i powiaty środki Funduszu Wojewoda terminowo zwrócił na rachunek bankowy Ministra.

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

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dalej: Program.

<sup>4</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.). Dalej: ustawa o FS. Od 22 grudnia 2019 r. Państwowy fundusz celowy funkcjonuje pod nazwą: Fundusz Solidarnościowy (dalej: Fundusz lub FS).

<sup>5</sup> Dalej: MRiPS lub Minister. W 2019 r. oraz w 2020 r. (do 5 października) Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS lub Minister).

<sup>6</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>7</sup> Dalej: jst.

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

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie i wdrożenie w województwie lubelskim programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

1. LUW zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>9</sup> ogłoszenia o naborze wniosków w ramach edycji Programu na rok 2019, 2020 i 2021 odpowiednio: 5 kwietnia 2019 r., 17 marca 2020 r. oraz 7 grudnia 2020 r. Opublikowanie ogłoszeń nastąpiło w terminie do czterech dni kalendarzowych od zamieszczenia przez Ministra ogłoszeń o naborze wniosków do kolejnych edycji Programu<sup>10</sup>.

W ogłoszeniach o naborach zawarto informacje dotyczące m.in.: budżetu i źródeł jego finansowania, wysokości kosztów realizacji usług opieki wytchnieniowej, podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w Programie, terminów naboru i trybu składania wniosków. Zamieszczone zostały również wymagane w naborach dokumenty, odniesienia do stron zawierających szczegółowe informacje o Programach oraz wyniki naboru wniosków do poszczególnych edycji Programu.

Niezależnie od ogłoszeń opublikowanych w BIP, pisemnie informowano gminy i powiaty m.in. o terminach złożenia wniosków oraz oświadczeń o przyjęciu środków finansowych z Programu, a także o zmianach dokonywanych w kolejnych edycjach Programu.

(akta kontroli str. 13-17, 30, 86-94, 106-114)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej<sup>11</sup> poinformował, że Urząd *udzielał informacji o Programach kierując pisma do wszystkich gmin i powiatów drogą elektroniczną za pomocą platformy ePUAP. Jednostkom były przekazywane do wiadomości i służbowego wykorzystania komunikaty, stanowiska i interpretacje zapisów programowych wydawanych przez Ministerstwo. LUW udzielał informacji oraz odpowiedzi na indywidualne pytania i wątpliwości dotyczące Programu w formie pisemnej, telefonicznie oraz za pomocą poczty elektronicznej przez cały okres realizacji Programu. W 2019 r. w Urzędzie odbyło się spotkanie robocze z przedstawicielami jst oraz ośrodków pomocy społecznej, a w 2020 r. telekonferencja, których celem było omówienie zasad i warunków realizacji opieki wytchnieniowej. Program był promowany w mediach społecznościowych, stacjach radiowych oraz TVP Lublin.*

(akta kontroli str. 320-324)

2. Wnioski o środki finansowe z Programu gminy i powiaty złożyły do LUW w terminach ustalonych dla kolejnych edycji naboru, tj. dla: Programu 2019 - do 30 kwietnia 2019 r., Programu 2020 (po zmianach) - do 29 kwietnia 2020 r. oraz Programu 2021 (po zmianach) - do 8 stycznia 2021 r. Urząd dokonując oceny prawidłowości sporządzenia wniosków, w przypadku błędów, zobowiązywał wnioskodawców do dokonania korekty<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 63, 67-70, 155-157, 179, 256-259, 296-304)

<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> Dalej: BIP.

<sup>10</sup> Program 2019 - ogłoszenie MRPiPS z 3 kwietnia 2019 r., Program 2020 - ogłoszenie Ministra z 13 marca 2020 r., Program 2021 – ogłoszenie Ministra z 3 grudnia 2020 r.

<sup>11</sup> Dalej: Wydział lub WPS.

<sup>12</sup> Badaniem objęto 38 wniosków złożonych przez 10 jst w latach 2019-2021. Korekty wymagało: dziesięć wniosków z 13 złożonych w 2019 r., cztery wnioski z 14 złożonych w 2020 r. oraz wszystkie (11) wnioski z 2021 r. Najczęstszą przyczyną składania korekt były błędy rachunkowe, a w przypadku 2021 r. zmniejszenie przez Ministra kwoty na opiekę wytchnieniową.

Oceny wniosków dokonywali wyznaczeni pracownicy WPS. Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że w każdej edycji Programu wydawał polecenia utworzenia tzw. Zespołu roboczego ds. oceny wniosków. W 2019 r. oceną zajmowali się wyznaczeni pracownicy w ramach realizacji dodatkowego zadania. W 2020 r. i w 2021 r. weryfikacja i ocena wniosków przeprowadzona została przez dwóch pracowników Wydziału, którym w zakresie obowiązków służbowych przypisano prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań wynikających z programów rządowych i resortowych z zakresu wspierania osób niepełnosprawnych i ich rodzin, przyjętych na podstawie ustawy o FS, a w szczególności dokonywanie oceny formalnej i merytorycznej przedłożonych wniosków według kryteriów i priorytetów wskazanych w Programach.

Pracownicy dokonywali weryfikacji i oceny wniosków pod względem: formalnym, merytorycznym oraz racjonalnego i celowego wydatkowania środków, zgodnie z zapisami Programu edycja 2019 i 2020, biorąc pod uwagę kryteria określone w ustawie o FS. Przy ocenie wniosków sprawdzano: zachowanie terminu złożenia wniosku, czy został podpisany przez osoby upoważnione oraz czy został kompletnie i prawidłowo wypełniony zgodnie z obowiązującym wzorem. Sprawdzano również sposób kalkulacji kosztów, w szczególności: zachowanie limitów godzin i stawek za świadczenie usług opieki wytchnieniowej określonych w Programie (w przypadku, gdy Program w danym roku przewidywał takie limity), spełnienie wymogów programowych dotyczących dofinansowania ze środków Funduszu na poziomie do 80% całkowitych kosztów oraz zagwarantowanie przez wnioskodawców udziału środków własnych na poziomie min. 20% całkowitych kosztów realizacji zadania. Weryfikowano prawidłowość wyliczenia planowanych kosztów obsługi Programu (nie więcej niż 1% środków przekazanych na realizację Programu).

(akta kontroli str. 320-330)

Oceny wniosków do Programu 2021 dokonywano na „Kartach oceny wniosku gminy/powiatu”, stanowiących załącznik nr 11 do tego Programu.

(akta kontroli str. 296-304)

W edycji Programu 2019 do LUW wpłynęło 45 wniosków gmin i powiatów na dofinansowanie zadań opieki wytchnieniowej na łączną kwotę 2 424 502,40 zł, z tego na opiekę w formie: pobytu dziennego<sup>13</sup> – 1 699 142,40 zł dla 360 osób, pobytu całonocnego<sup>14</sup> – 131 760 zł dla 66 osób oraz na specjalistyczne poradnictwo dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę<sup>15</sup> 593 600 zł dla 211 osób. Koszty obsługi Programu ustalono na 23 666,10 zł (16 413,42 zł – Moduł I, 1316,88 zł – Moduł II i 5935,80 zł – Moduł III). Całkowita kwota środków z Funduszu wnioskowana przez Wojewodę wynosiła 2 448 168,50 zł i w 100% stanowiła rekomendowaną kwotę dofinansowania przez MRPiPS. Wojewoda przekazał do Ministerstwa wnioski na środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych wniosków gmin i powiatów 17 maja 2019 r.<sup>16</sup> Środki Funduszu na realizację zadań oraz na koszty obsługi, przyznane przez MRPiPS umową nr 38/2019/OW z 2 lipca 2019 r., wpłynęły na rachunek bankowy Wojewody w wymaganej wysokości w trzech transzach<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 7, 10-11, 17-25, 35-41, 331)

W edycji Programu 2020 wnioski złożyło 40 gmin i powiatów. Całkowita wnioskowana kwota z Funduszu wynosiła: na realizację zadań 3 300 886,43 zł

<sup>13</sup> Dalej: Moduł I.

<sup>14</sup> Dalej: Moduł II.

<sup>15</sup> Dalej: Moduł III.

<sup>16</sup> Zaktualizowaną listę rekomendowanych gmin i powiatów Urząd przekazał do MRPiPS 29 maja 2019 r.

<sup>17</sup> 8 lipca 2019 r. – 831 376,30 zł (zadanie) i 23 666,10 zł (koszty obsługi), 13 września 2019 r. – 827 000 zł oraz 12 listopada 2019 r. – 766 126,10 zł.

(w Module I – 2 664 075,84 zł dla 446 osób, w Module II – 417 610,59 zł dla 138 osób i w Module III – 219 200 zł dla 111 osób); na koszty obsługi Programu 32 681,92 zł (26 409,81 zł – Moduł I, 4176,11 zł – Moduł II i 2096 zł – Moduł III). Całkowita kwota środków z Funduszu wnioskowana przez Wojewodę wyniosła 3 333 568,35 zł i w 100% stanowiła rekomendowaną przez MRPiPS kwotę dofinansowania. Wojewoda przekazał do Ministerstwa wnioski na środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych gmin i powiatów 13 maja 2020 r.<sup>18</sup> MRPiPS przekazało na rachunek bankowy Wojewody środki Funduszu na realizację zadań oraz na koszty obsługi, zgodnie z umową nr OW/26/2020 z 29 czerwca 2020 r., w trzech transzach<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 7, 10-11, 94-106, 117-124, 331)

W edycji Programu 2021 do Urzędu wpłynęło 68 wniosków gmin i powiatów na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej (wraz z kosztami obsługi) na łączną kwotę 12 900 463,07 zł. Po aktualizacji<sup>20</sup> wnioskowano o: dofinansowanie zadań opieki wytchnieniowej w kwocie 6 324 142,80 zł (w Module I – 5 026 496,80 zł dla 620 osób, w Module II – 1 110 634 zł dla 197 osób oraz w Module III – 187 012 zł dla 147 osób); koszty obsługi Programu dla jst w wysokości 126 062,22 zł (100 201,54 zł – Moduł I, 22 212,68 zł – Moduł II i 3648 zł – Moduł III) oraz o koszty obsługi Programu dla Wojewody w kwocie 31 620,71 zł (25 132,48 zł – Moduł I; 5553,17 zł – Moduł II i 935,06 – Moduł III). Całkowita kwota środków z Funduszu wnioskowana przez Wojewodę wyniosła 6 481 825,73 zł (w tym 6 450 205,02 zł stanowiły środki, o które wnioskowały gminy i powiaty). Wojewoda przekazał do Ministerstwa wnioski na środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych gmin i powiatów 29 stycznia 2021 r.<sup>21</sup> Przyznane przez MRiPS umową nr OW/128/2021 z 27 kwietnia 2021 r., środki finansowe wpłynęły na rachunek bankowy Wojewody w trzech transzach<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 7, 10-11, 192-234, 248-255, 331)

Gminy i powiaty, którym przyznano środki na realizację Programu złożyły - według wzoru ustalonego w załączniku do Programu - oświadczenia o przyjęciu przyznanych środków. Badane jst złożyły przedmiotowe oświadczenia w terminach: od 6 do 11 czerwca 2019 r.<sup>23</sup> (w edycji Programu 2019); od 3 do 8 czerwca 2020 r.<sup>24</sup> (w edycji Programu 2020) oraz od 14 do 21 kwietnia 2021 r.<sup>25</sup> (w edycji Programu 2021).

(akta kontroli str. 28, 63, 112, 155-157, 241, 260)

**3. Wojewoda zawarł ogółem 176 umów z gminami i powiatami w sprawie przyznania środków z Programu na organizację opieki wytchnieniowej, z tego: 47 w 2019 r., 48 w 2020 r. i 81 w 2021 r. Na przykładzie 37 umów<sup>26</sup> ustalono, że umowy dotyczące:**

<sup>18</sup> Termin 13 maja 2020 r. ustalony w Komunikacie z 27 kwietnia 2020 r. do ogłoszeń o naborach wniosków w ramach Programu edycja 2020.

<sup>19</sup> 8 lipca 2020 r. – 1 650 444,43 zł (zadanie) i 32 681,92 zł (koszty obsługi), 17 sierpnia 2020 r. – 825 221 zł oraz 19 października 2020 r. – 825 221 zł.

<sup>20</sup> Minister, Komunikatem z 19 lutego 2021 r., poinformował o zmianie Programu edycja 2021 w zakresie kwoty przyznanej na opiekę wytchnieniową. Rekomendowana dla Województwa Lubelskiego kwota ze środków Funduszu stanowiła 50% kwoty wnioskowanej i wynosiła 6 481 851,42 zł.

<sup>21</sup> Termin 29 stycznia 2021 r. określony w piśmie MRiPS z 30 grudnia 2020 r. Zaktualizowaną listę rekomendowanych gmin i powiatów przekazano 31 marca 2021 r.

<sup>22</sup> 13 maja 2021 r. – 3 162 072,80 zł (zadanie) i 157 682,93 zł (koszty obsługi), 7 lipca 2021 r. – 1 581 035 zł oraz 6 października 2021 r. – 1 581 035 zł.

<sup>23</sup> Wyniki naboru wniosków do Programu 2019 zostały ogłoszone na stronie internetowej LUW 5 czerwca 2019 r.

<sup>24</sup> Wyniki naboru wniosków do Programu 2020 ogłoszono na stronie internetowej LUW 1 czerwca 2020 r.

<sup>25</sup> Wyniki naboru wniosków do Programu 2021 ogłoszono na stronie internetowej LUW 13 kwietnia 2021 r.

<sup>26</sup> Badaniem objęto: 12 umów z 2019 r., 14 umów z 2020 r. oraz 11 umów z 2021 r.

–Programu 2021 zawarto w wymaganym terminie<sup>27</sup>, tj. od 12 do 20 maja 2021 r.

Umowy zostały podpisane od 103 do 111 dni od daty wysłania przez Wojewodę do MRiPS pierwszej listy rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu<sup>28</sup> (tj. 29 stycznia 2021 r.) oraz od 30 do 38 dni licząc od daty zatwierdzenia ww. listy przez MRiPS (12 kwietnia 2021 r.<sup>29</sup>).

Z 11 umów, osiem dotyczyło pobytu dziennego, dwie specjalistycznego poradnictwa oraz jedna pobytu całodobowego. Całkowita kwota z Funduszu - według zawartych umów - wynosiła 1 295 400 zł (1 270 162 zł na realizację zadań oraz 25 238 zł na koszty obsługi Programu).

–Programu 2020 r. w dwóch przypadkach<sup>30</sup> podpisane zostały z pięciodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu ustalonego w Programie<sup>31</sup>. Pozostałe umowy (12) zostały zawarte 29 lipca 2020 r. Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału, *opóźniony termin podpisania umów wynikał z niezależnych od Wojewody okoliczności związanych z sytuacją epidemiologiczną, w tym m.in. ograniczeniem i zmianą formy pracy jednostek administracji publicznej, objęciu kwarantanną pracowników lub instytucji oraz wprowadzeniem kwarantanny dla dokumentów papierowych.*

Umowy podpisano od 77 do 82 dni od daty wysłania przez Wojewodę do MRPiPS listy rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu (13 maja 2020 r.) oraz od 63 do 68 dni licząc od daty zatwierdzenia listy przez MRPiPS (27 maja 2020 r.).

Z 14 umów, osiem dotyczyło pobytu dziennego, cztery specjalistycznego poradnictwa oraz dwie pobytu całodobowego. Całkowita kwota z Funduszu - według zawartych umów - wynosiła 1 012 596,30 zł (1 002 570,59 zł na realizację zadań oraz 10 025,71 zł na koszty obsługi Programu).

–Programu 2019 podpisane zostały z czterodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu ustalonego w Programie<sup>32</sup>, tj. 5 lipca 2019 r. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *na dzień istnienia obowiązku zawarcia umów z gminami/powiatami Wojewoda nie otrzymał podpisanej umowy w tym zakresie z MRPiPS, w której określono wysokość przyznanych środków oraz termin przekazania przez Ministerstwo poszczególnych transz. Umowa pomiędzy Ministrem a Wojewodą została zawarta w dniu 2 lipca 2019 r., o czym LUW został poinformowany przez MRiPS za pomocą poczty elektronicznej 3 lipca 2019 r. Oryginał podpisanej umowy wpłynął do LUW w dniu 9 lipca 2019 r.*

Umowy zostały zawarte 49 dni od daty wysłania przez Wojewodę do MRPiPS pierwszej listy rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zostały

<sup>27</sup> Tj. 30 dni od podpisania umowy z Ministrem (zgodnie z treścią Programu 2021). Umowa z Ministrem została podpisana 27 kwietnia 2021 r., tym samym umowy z jst należało podpisać do 27 maja 2021 r. Umowy objęte badaniem zawarto od 12 do 20 maja 2021 r.

<sup>28</sup> Od 42 do 50 dni od daty przesłania do MRiPS przez Wojewodę skorygowanej listy jst, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu (31 marca 2021 r.).

<sup>29</sup> Przyjęto datę pisma skierowanego przez MRiPS do Wojewody (12 kwietnia 2021 r.) o zaakceptowaniu zaktualizowanego wniosku z 10 marca 2021 r.

<sup>30</sup> Umowy zawarte z Miastem Chełm w dniu 3 sierpnia 2020 r.

<sup>31</sup> W Programie 2020 termin podpisania przez Wojewodę umów z jst ustalono na 30 dni od podpisania umowy z Ministrem. Umowa z Ministrem została podpisana 29 czerwca 2020 r., tym samym umowy z jst należało podpisać do 29 lipca 2020 r.

<sup>32</sup> Według Programu 2019, umowy z jst powinny zostać zawarte w terminie 14 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków. Komunikatem z dnia 11 czerwca 2019 r. termin ten został wydłużony do 28 dni od daty publikacji listy rekomendowanych wniosków w BIP. Listy opublikowano 3 czerwca 2019 r., tym samym umowy należało podpisać do 1 lipca 2019 r.

zakwalifikowane do Programu<sup>33</sup> (17 maja 2019 r.) oraz 32 dni licząc od daty zatwierdzenia listy przez MRPiPS (3 czerwca 2019 r.).

Z 12<sup>34</sup> umów, osiem dotyczyło pobytu dziennego, cztery specjalistycznego poradnictwa oraz jedna pobytu całodobowego. Całkowita kwota z Funduszu - według zawartych umów - wynosiła 737 590,68 zł (730 288 zł na realizację zadań oraz 7302,68 zł na koszty obsługi Programu).

(akta kontroli str. 8, 17-27, 64, 95-106, 158-159, 215-238, 260)

W latach 2019-2021 umowy z gminami i powiatami zostały zawarte z wykorzystaniem wzoru umowy, stanowiącego załącznik do Programu. Zawierały one postanowienia wymienione w art. 13 ust. 10 ustawy o FS.

(akta kontroli str. 71-78, 164-178, 305-319)

W latach objętych kontrolą odnotowano jeden przypadek rozwiązania umowy na świadczenie usługi opieki wytchnieniowej. W dniu 30 listopada 2020 r. rozwiązana została, na mocy porozumienia stron, umowa nr 1079 z 29 lipca 2020 r., zawarta przez Wojewodę z Prezydentem Miasta Zamość, której całkowity koszt wynosił 17 200 zł, w tym dofinansowanie z Funduszu na zadanie -13 760 zł oraz na koszty obsługi - 137,60 zł. Rozwiązanie umowy nastąpiło w związku z wystąpieniem okoliczności, za które strony nie ponosiły odpowiedzialności i które uniemożliwiały jej wykonanie (brak podmiotu, który świadczyłby usługę opieki wytchnieniowej oraz rezygnacja osób uprawnionych do Programu w związku ze stanem epidemii spowodowanej wirusem COVID-19).

W próbie umów objętych badaniem do umowy nr 795 z 5 lipca 2019 r., podpisanej z Miastem Zamość, zawarto aneks<sup>35</sup>, w wyniku którego wykreślona została realizacja opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego (Moduł II). W wyniku tych zmian Miasto Zamość zobowiązane zostało do realizacji opieki wytchnieniowej tylko w formie pobytu dziennego (Moduł I).

(akta kontroli str. 9, 64, 159-161)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wojewoda informował na stronach internetowych LUW o kolejnych edycjach Programu oraz zamieszczał niezbędne w tym zakresie informacje. Prawidłowo przygotował i wdrożył realizację Programu oraz dokonywał prawidłowej oceny wniosków składanych przez jst o przyznanie środków z Funduszu na realizację zadań tej opieki. Umowy o przyznanie środków z edycji Programu 2021 zawarte zostały z gminami i powiatami w wymaganym terminie, a w latach 2019-2020 z nieznacznym opóźnieniem, które nie miało wpływu na realizację usług wytchnieniowych przez jst.

<sup>33</sup> 37 dni od daty przesłania do MRPiPS przez Wojewodę skorygowanej listy gmin i powiatów, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu (29 maja 2021 r.).

<sup>34</sup> Umowa nr 795 zawarta 5 lipca 2019 r. z Miastem Zamość dotyczyła pobytu całodobowego oraz pobytu dziennego.

<sup>35</sup> W dniu 12 listopada 2019 r.

## **2. Rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych**

**2.1.** Wojewoda monitorował oraz nadzorował przebieg zadań realizowanych przez gminy i powiaty w zakresie opieki wytchnieniowej na podstawie składanych przez te jednostki sprawozdań i rozliczeń<sup>36</sup> za rok 2019 oraz zestawień z realizacji Programu i sprawozdań końcowych za rok 2020. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację rozliczeniową dziesięciu gmin i powiatów, dotyczącą 26 umów<sup>37</sup>.

W wymaganym terminie, tj. do 30 stycznia 2020 r. złożone zostały sprawozdania i rozliczenia z edycji Programu 2019 przez osiem gmin i powiatów, a od pozostałych dwóch jednostek wymagana dokumentacja wpłynęła do Urzędu 31 stycznia 2020 r.<sup>38</sup> Dokumentacja rozliczeniowa dotycząca dziewięciu umów wymagała złożenia przez jst korekty. Z przekazanego w 2019 r. przez LUW - na podstawie 12 umów - dofinansowania na opiekę wytchnieniową w wysokości 726 634,20 zł jednostki wykorzystały 385 969,32 zł (53,1% środków Funduszu). W terminie do 15 stycznia 2020 r. gminy i powiaty zwróciły: niewykorzystaną kwotę środków Funduszu w wysokości 340 664,88 zł oraz odsetki bankowe w wysokości 334,10 zł.<sup>39</sup>

W edycji Programu 2020 gminy i powiaty składały zestawienia<sup>40</sup> oraz sprawozdania końcowe<sup>41</sup> w większości przypadków równocześnie. W terminie do 15 stycznia 2021 r. dokumentację rozliczeniową złożyło sześć jst, a pozostałe cztery - w okresie od 18 do 30 stycznia 2021 r. Dokumentacja rozliczeniowa dotycząca pięciu umów wymagała złożenia przez gminy i powiaty korekty. Z przekazanego w 2020 r. przez LUW - na podstawie 14 umów - dofinansowania na opiekę wytchnieniową w wysokości 1 009 156,30 zł jednostki wykorzystały 676 871,36 zł (67,1% środków Funduszu). W terminie do 15 stycznia 2021 r. gminy i powiaty zwróciły: niewykorzystaną kwotę środków Funduszu w wysokości 332 284,94 zł oraz odsetki bankowe w wysokości 4,35 zł.

Przyczyną niewykorzystania w pełnej wysokości przyznanych środków FS na opiekę wytchnieniową - według złożonych przez jst sprawozdań - było: niewypracowanie przyznanego limitu godzin z uwagi na brak chętnych m.in. ze względu na sytuację epidemiologiczną, zdarzenia losowe, brak rozstrzygnięć na ogłoszone przez jst konkursy w sprawie zlecenia usług opieki wytchnieniowej.

Złożone przez jst sprawozdania końcowe oraz rozliczenia z wykorzystania środków z FS były weryfikowane przez pracowników Urzędu, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z wniosków o przyznanie środków a danymi ze sprawozdań, gminy i powiaty na żądanie Urzędu składały korekty. Potwierdzeniem prawidłowego rozliczenia środków Funduszu była akceptacja rozliczeń jst przez Dyrektora Wydziału oraz Dyrektora Wydziału Finansów i Certyfikacji LUW oraz zatwierdzenie rozliczenia przez Wojewodę Lubelskiego.

(akta kontroli str. 64-65, 67-70, 83-85, 160-163)

<sup>36</sup> W umowach zawartych w 2019 r. gminy i powiaty zobowiązane były, poza sporządzeniem sprawozdania z realizacji Programu według wzoru stanowiącego załącznik do nr 4 do Programu, do sporządzenia rozliczenia z wykorzystania środków FS według wzoru stanowiącego załącznik nr 5 do Programu.

<sup>37</sup> 12 umów z 2019 r. oraz 14 umów z 2020 r.

<sup>38</sup> W jednym przypadku sprawozdanie wysłane pocztą – data nadania 28 stycznia 2020 r.

<sup>39</sup> Pozostałe odsetki w kwocie 34,47 zł zostały zwrócone w związku z korektą sprawozdań.

<sup>40</sup> Termin do 15 stycznia 2021 r.

<sup>41</sup> Termin do 30 stycznia 2021 r.



W latach 2019-2021 nie wystąpiły przypadki rozwiązania umów w związku z niezastosowaniem się gmin i powiatów do wezwania do złożenia lub uzupełnienia sprawozdań z realizacji Programu. Dyrektor Wydziału poinformował, że *wszystkie jst zastosowały się do wezwań pisemnych lub telefonicznych skierowanych przez LUW.* (akta kontroli str. 320-324)

Wojewoda, realizując obowiązek wynikający z umów zawartych z Ministrem, złożył sprawozdania z realizacji Programu:

- edycja 2019 - 21 lutego 2020 r., tj. dzień po terminie ustalonym w umowie. Według wyjaśnień Dyrektora WPS, *spowodowane to było oczekiwaniem na korekty sprawozdań końcowych od jst,*
- edycja 2020 - w terminie ustalonym w umowie<sup>42</sup>, tj. 29 stycznia 2021 r. W dniu 18 marca 2021 Minister poinformował Wojewodę o zaakceptowaniu sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r.

(akta kontroli str. 43-62, 137-155, 336)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie przeprowadzał kontroli w jst w zakresie realizacji zadań wynikających z Programu. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że *nie przeprowadzano kontroli z uwagi na stan epidemii i zagrożenia zakażeniem COVID-19. Kontrola realizacji Programu była prowadzona poprzez analizę prawidłowości składanych przez jst sprawozdań końcowych oraz rozliczenia wykorzystania środków FS. W 2020 roku, po przeprowadzeniu analizy złożonego sprawozdania końcowego Gminy Niedzwica Duża za 2019 rok, dokonano kontroli realizacji zadania poprzez zbadanie dokumentów i dowodów księgowych, na podstawie których zostało sporządzone przedmiotowe sprawozdanie. Weryfikacja dokumentów merytorycznych i finansowych przedstawionych przez Gminę wykazała przekroczenie dopuszczalnej stawki jednej godziny świadczonej usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, w wyniku czego Gmina dokonała zwrotu środków Funduszu w wysokości 49,22 zł. W poszczególnych latach monitorowano również stan realizacji zadania w zakresie liczby osób, które skorzystały z Programu, liczby opiekunów, którym przyznano usługi opieki wytchnieniowej oraz liczby zatrudnionych osób świadczących opiekę.*

Do LUW nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 320-324)

**2.2.** Wojewoda zawarł z gminami i powiatami na realizację Programu w 2019 r. – 47 umów o wartości 2 352 109,42 zł; w 2020 r. - 48 umów o wartości 3 319 670,75 zł oraz w 2021 r. (do 30 września) - 81 umów o wartości 6 450 205,02 zł. W 2021 r. Wojewoda zawarł również z Dyrektorem Generalnym LUW umowę<sup>43</sup> w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z FS z przeznaczeniem na koszty związane z obsługą programów finansowanych z Funduszu. Na koszty obsługi edycji Programu 2021 przyznane zostały środki finansowe w wysokości 32 620,71 zł. Do 22 grudnia 2021 r. przyznana kwota została w całości wykorzystana na dodatki zadaniowe dla pracowników dwóch wydziałów LUW wykonujących zadania finansowane z Funduszu.

(akta kontroli str. 8, 284-295)

Na realizację opieki wytchnieniowej gminy i powiaty wykorzystwały środki finansowe w łącznej wysokości: 758 638,57 zł w 2019 r. (32,3% wartości umów); 2 090 231,83 zł w 2020 r. (63%) oraz do 30 września 2021 r. - 2 096 536,78 zł (32,5%), w tym w poszczególnych latach odpowiednio na:

---

<sup>42</sup> 30 stycznia 2021 r.

<sup>43</sup> Nr 958 z 18 maja 2021 r.

- realizację zadań Programu - 752 682,54 zł; 2 069 990,77 zł oraz 2 049 475,42 zł;
- obsługę Programu - 5 956,03 zł; 20 241,06 zł oraz 47 061,26 zł (wydatki Wojewody – 31 620,71 zł oraz wydatki powiatów i gmin – 15 440,65 zł).

(akta kontroli str. 8)

Koszty poszczególnych zakresów opieki wytnieniowej były następujące:

- pobyt dzienny – koszt całkowity: 731 268,84 zł w 2019 r.; 2 427 000,42 zł w 2020 r. oraz 1 854 832,94 zł w 2021 r. (do 30 września). W latach 2019-2020 ze środków FS wydatkowano na dofinansowanie usług odpowiednio: 578 738,15 zł oraz 1 935 780,69 zł; na koszty obsługi 4503,41 zł i 18 810,95 zł;
- pobyt całodobowy - koszt całkowity: 9180 zł w 2019 r.; 54 529,26 zł w 2020 r. oraz 196 922 zł w 2021 r. (do 30 września), w tym ze środków FS w latach 2019-2020 na dofinansowanie usług odpowiednio: 7344 zł i 43 329,26 zł oraz na koszty obsługi 73,44 zł i 652 zł;
- poradnictwo specjalistyczne – koszt całkowity: 208 720,79 zł w 2019 r.; 113 601,03 zł w 2020 r. oraz 35 331 zł w 2021 r. (do 30 września), w tym ze środków FS w latach 2019-2020 na dofinansowanie usług odpowiednio: 166 600,39 zł i 90 880,82 zł oraz na koszty obsługi 1379,18 zł i 778,11 zł.

(akta kontroli str. 10-11, 44-51, 137-152)

Niewykorzystane środki na realizację i obsługę Programu wraz z odsetkami bankowymi wynosiły: w 2019 r. – 1 672 909,08 zł i 17 710,07 zł; w 2020 r. – 1 230 926,17 zł i 12 441,62 zł; w 2021 r. (do 30 września) – 2 806 809,36 zł i 110 625,82 zł.

Wojewoda zwrócił<sup>44</sup> na rachunek bankowy MRiPS niewykorzystane środki Funduszu na realizację i obsługę Programu wraz z odsetkami bankowymi:

- edycja Programu 2019 – do 31 grudnia 2019 r. – 196 537,92 zł (realizacja zadania i koszty obsługi), 30 stycznia 2020 r. – 1 492 992 zł (realizacja zadania i koszty obsługi) oraz odsetki bankowe jst w wysokości 1040 zł. Ponadto 20 maja 2020 r. zwrócone zostały środki Funduszu w wysokości 49,22 zł<sup>45</sup>;
- edycja Programu 2020 – 29 stycznia 2021 r. środki finansowe w kwocie 1 243 336,52 zł (1 230 895,66 zł - realizacja zadania oraz 12 440,86 zł - koszty obsługi) oraz odsetki bankowe jst w wysokości 31,12 zł<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 9, 35-41, 117-136, 347-359)

Wartość umowy (nr 1079 z 29 lipca 2020 r.) rozwiązanej za porozumieniem stron w dniu 30 listopada 2020 r. wynosiła 13 897,60 zł. Miasto Zamość zwróciło przekazane przez Wojewodę środki Funduszu<sup>47</sup> w wysokości 10 457,60 zł w dniu 14 grudnia 2020 r. wraz z odsetkami w kwocie 0,38 zł.

(akta kontroli str. 9, 159-161)

### 2.3. Z usług opieki wytnieniowej korzystało w formie:

- pobytu dziennego: w 2019 r. ogółem 163 osoby niepełnosprawne (141 dorosłych i 22 dzieci), w 2020 r. - 510 osób (441 dorosłych i 69 dzieci) oraz w 2021 r. (do 30 września) - 574 osoby (488 dorosłych i 86 dzieci). Liczba godzin opieki wytnieniowej świadczona osobom dorosłym zwiększyła się z 21696,5 godz. w 2019 r. do 64870,5 godz. w 2020 r. (o 199,5%), a liczba godzin opieki

<sup>44</sup> Zgodnie z umowami zawartymi przez MRPiPS z Wojewodą - nr 38/2019/OW z 2 lipca 2019 r. oraz nr OW/26/2020 z 29 czerwca 2020 r. – Wojewoda zobowiązany był do zwrotu niewykorzystanej części środków oraz zwrotu odsetek bankowych od środków w terminie do 30 stycznia odpowiednio: 2020 i 2021 roku.

<sup>45</sup> Kwota zwrócona przez Gminę Niedrzwica Duża na rachunek bankowy Wojewody 14 maja 2020 r. w związku z przeprowadzoną przez LUW weryfikacją dokumentów rozliczeniowych Gminy.

<sup>46</sup> Pozostałe odsetki bankowe otrzymane od jst w kwotach: 0,05 zł i 0,10 zł zostały zwrócone w dniach: 2 lutego i 14 kwietnia 2021 roku w związku ze złożeniem przez jst korekty sprawozdań.

<sup>47</sup> W dwóch transzach na realizację zadania – ogółem 10 320 zł oraz na koszty obsługi Programu 137,60 zł.

świadczonej niepełnosprawnym dzieciom wzrosła z 3123 w 2019 r. do 11246 godz. w 2020 r. (260,1%).

Dyrektor Wydziału poinformował, że *opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego była najbardziej popularną formą świadczenia usług na terenie województwa lubelskiego. Porównując rok 2019 oraz 2020 nastąpił wzrost nakładów z FS o 230,5%, wzrosła liczba osób objętych opieką o 212,9% oraz nastąpił wzrost liczby godzin opieki wytchnieniowej świadczonej opiekunom osób niepełnosprawnych,*

- pobytu całodobowego: w 2019 r. - cztery osoby niepełnosprawne, z tego trzy dorosłe osoby oraz jedno dziecko, w 2020 r. - 16 osób dorosłych, a w 2021 r. (do 30 września) – 44 osoby (43 dorosłe oraz jedno dziecko). Liczba dni opieki wytchnieniowej świadczonej osobom dorosłym zwiększyła się z 32 w 2019 r. do 224 w 2020 r. (600%). Liczba dni opieki wytchnieniowej świadczonej dzieciom w 2019 r. wyniosła 12.

Według Dyrektora Wydziału, *z opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego korzysta niewiele gmin, z uwagi na trudności organizacyjne, polegające głównie na braku placówek całodobowych świadczących taką formę pomocy oraz spełniających wymogi Programu. Obserwuje się również brak chętnych na taką formę pomocy wśród opiekunów dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności,*

- specjalistycznego poradnictwa: w 2019 r. ogółem 47 opiekunów osób niepełnosprawnych (29 opiekunów osób dorosłych i 18 dzieci), w 2020 r. liczba korzystających z tej formy wsparcia zwiększyła się do 51 (29 opiekunów osób dorosłych i 22 dzieci), a w 2021 r. (do 30 września) opieką objęto 33 osoby (19 opiekunów osób dorosłych i 14 opiekunów dzieci). Liczba godzin świadczonego poradnictwa specjalistycznego dla opiekunów osób dorosłych zmniejszyła się z 4023 w roku 2019 do 1059 w 2020 (o 74%), natomiast liczba godzin poradnictwa specjalistycznego dla opiekunów dzieci niepełnosprawnych zmniejszyła się z 1059 w roku 2019 do 825 godz. w 2020 (o 62%).

Według Dyrektora Wydziału, *powodem zmniejszenia liczby przyznanych godzin w ramach tej formy pomocy mogło być mniejsze zapotrzebowanie opiekunów w zakresie liczby godzin, jak również zmiana maksymalnego limitu godzin opieki w formie specjalistycznego poradnictwa, określonego przez Program z 240 godzin łącznie przeznaczonych na moduł I i III w 2019 roku, do 40 godzin na moduł III (specjalistyczne poradnictwo).*

(akta kontroli str. 12, 332-336)

W badanej próbie umów z usług opieki wytchnieniowej korzystało w formie:

- pobytu dziennego: w 2019 r. ogółem 62 osoby (47 dorosłych i 15 dzieci) oraz 131 osób w 2020 r. (104 dorosłych i 27 dzieci). Liczba godzin opieki wytchnieniowej świadczonej osobom dorosłym zwiększyła się z 6247,80 w 2019 r. do 20530 w 2020 r. (o 30,4%), a liczba godzin opieki świadczonej niepełnosprawnym dzieciom wzrosła z 1972,40 w 2019 r. do 5725 w 2020 r. (34,5%),
- pobytu całodobowego – wybrane jst nie realizowały usług opieki wytchnieniowej w tej formie,
- specjalistycznego poradnictwa: w 2019 r. - 40 opiekunów osób niepełnosprawnych (26 opiekunów osób dorosłych oraz 14 dzieci), a w 2020 r. - 25 opiekunów osób niepełnosprawnych (18 dorosłych oraz siedmiu dzieci). W 2019 r. liczba godzin wsparcia opieki wytchnieniowej świadczonej osobom dorosłym wynosiła 3298,40; a liczba godzin wsparcia opieki świadczonej opiekunom dzieci - 1148,20. W 2020 r. liczba godzin wsparcia opieki wytchnieniowej świadczonej

osobom dorosłym wynosiła 705, a liczba godzin wsparcia opieki świadczonej opiekunom dzieci 245.

(akta kontroli str. 65-66, 160-161)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności LUW w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zawarte przez Wojewodę umowy z gminami i powiatami zapewniały opiekę wychnieniową we wnioskowanym przez te jednostki zakresie. Urząd sprawował nadzór nad realizacją wykonywanych przez gminy i powiaty zadań z zakresu opieki wychnieniowej na podstawie składanych przez te jednostki sprawozdań oraz zestawień z realizacji Programu, które szczegółowo weryfikował, a w przypadku błędów wносił o dokonanie korekty. Nie przeprowadzono jednak kontroli realizacji umów zawartych z jst. Niewykorzystane przez gminy i powiaty środki Funduszu Wojewoda terminowo zwrócił na rachunek bankowy Ministra.

## IV. Uwagi i Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## 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 Najwyższej Izby Kontroli 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.

Lublin, dnia 26 stycznia 2022 r.

Kontroler  
Barbara Koszałka  
Doradca ekonomiczny

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

.....  
Podpis

.....  
Podpis