



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.024.03.2021

Pani

Stanisława Jarek

Kierownik

Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Rusinowie
ul. Zacisza 30,
26-411 Rusinów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rusinowie ¹ ul. Zaciszna 30, 26-411 Rusinów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisława Jarek, Kierownik GOPS od 1 października 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych. 2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych. 3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2021 r.. 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/180/2021 z 5 listopada 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej także: GOPS.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację w Gminie Rusinów⁴ w latach 2020-2021 resortowego programu wsparcia osób niepełnosprawnych „Opieka Wytchnieniowa” edycja 2020 i 2021⁵, przyjętego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym⁶.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej wyznaczony do realizacji Programu w Gminie Rusinów prowadził rzetelną analizę potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego. Wszystkie osoby zakwalifikowane do wsparcia spełniały kryteria określone w Programie. Opieka była realizowana w miejscu, które uzyskało pozytywną opinię Gminy. Wymiar zrealizowanego wsparcia był zgodny z limitami określonymi w Programie, z wyjątkiem 2020 r., w którym z powodu pandemii wirusa Sars-CoV-2 nie zostały zrealizowane usługi wsparcia dla osób dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Niewykorzystana w związku z tym kwota dotacji (5,5% otrzymanej dotacji) została zwrócona przez realizatora na wyodrębniony rachunek bankowy Gminy, a następnie zwrócona przez Gminę na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Podejmowane również były działania informujące o uzyskanym przez Gminę wsparciu finansowym z Funduszu Solidarnościowego. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niewydawaniu wymaganych ustawą o pomocy społecznej decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznania opieki wytchnieniowej, jako świadczenia niepieniężnego polegającego na usługach opiekuńczych lub specjalistycznych usługach opiekuńczych, nie wpłynęła na prawidłowość realizacji założeń Programu i dostępność Programu dla mieszkańców Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

Obszar

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.

Opis stanu
faktycznego

Gmina Rusinów przystąpiła do realizacji Programu w 2020 r. W celu rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego, przeprowadzono rozeznanie wśród osób niepełnosprawnych i ich opiekunów ubiegających się o inne świadczenia w GOPS, tj. świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy. Na stronie internetowej Urzędu Gminy Rusinów⁸ oraz na tablicach ogłoszeń w GOPS i podległych sołectwach upubliczniono informacje o przystąpieniu do realizacji Programu w edycji 2020 i 2021. Wskazano w nich formy realizacji wsparcia oraz terminy składania wniosków⁹.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że w 2019 r. Gmina nie przystąpiła do Programu ogłoszonego 3 kwietnia z uwagi na zbyt krótki termin składania wniosków do wojewody mazowieckiego (30 kwietnia 2019 r.). Gmina nie była w stanie w tak krótkim czasie przeprowadzić rekrutacji (naboru) uczestników Programu.

(akta kontroli str. 185-190, 426)

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

⁴ Dalej także: Gmina.

⁵ Dalej: Program.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym.

⁷ 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.

⁸ www.rusinow.pl.

⁹ 31 marca 2020 r. dla edycji 2020 i 23 grudnia 2020 r. dla edycji 2021.

Ostatecznie na etapie rekrutacji w edycji 2020 zgłosiło się 20 osób (12 opiekunów dzieci i ośmioro dorosłych), a w edycji 2021 – 13 osób (7 opiekunów dzieci i sześcioro dorosłych). Kwotę wsparcia w edycji 2020 określono przyjmując następujące stawki za poszczególne formy usług: 55 zł za godzinę w przypadku usługi w formie pobytu dziennego i 210 zł za dobę w przypadku usługi w formie pobytu całodobowego¹⁰.

(akta kontroli str. 198, 410, 426)

Kierownik GOPS wyjaśniła, że przewidywanej kalkulacji kosztów dokonano na podstawie stawek funkcjonujących na lokalnym rynku oraz w sąsiednich gminach, które realizowały Program w edycji 2019. Uwzględniono w niej m.in. koszty wynagrodzenia opiekunów, wynajmu pomieszczeń, żywienia czy zakupu paliwa.

(akta kontroli str. 426)

Koszty realizacji usług opieki wychowawczej w 2020 r. oszacowano na 322,8 tys. zł (264,0 tys. zł pobyt dzienny i 58,8 tys. zł pobyt całodobowy), z czego 258,2 tys. zł (w tym 211,2 tys. zł pobyt dzienny i 47,0 tys. zł pobyt całodobowy), tj. 80% miało zostać pokryte ze środków Funduszu Solidarnościowego¹¹. Koszty obsługi stanowiły 1% kwoty kosztów realizacji usług dofinansowanych z Funduszu tj. 2,6 tys. zł. Całkowita wnioskowana kwota dofinansowania z Funduszu na realizację Programu w 2020 r. wyniosła 260,8 tys. zł. Wniosek złożony przez Gminę drogą elektroniczną 16 kwietnia 2020 r. do Wojewody Mazowieckiego¹² nie wymagał uzupełnienia i korekt.

(akta kontroli str. 25-26)

Do określenia kwoty wsparcia w edycji 2021 przyjęto stawki w maksymalnej wysokości określonej w Programie, tj. 40 zł za godzinę opieki w formie pobytu dziennego i 600 zł za dobę opieki w formie pobytu całodobowego.

Koszty realizacji usług opieki wychowawczej we wniosku na rok 2021 oszacowano na 234,0 tys. zł (124,8 tys. zł pobyt dzienny i 109,2 tys. zł pobyt całodobowy). Koszty obsługi stanowiły 2% kwoty kosztów realizacji usług tj. 4,7 tys. zł. Całkowita wnioskowana kwota dofinansowania z Funduszu na realizację Programu w 2021 r. wyniosła 238,7 tys. zł. Wniosek złożony do Wojewody drogą elektroniczną przez Gminę 4 stycznia 2021 r. został skorygowany 19 stycznia 2021 r. Korekta dotyczyła zmian w opisach załączników do wniosku, nie zmieniano kwot wnioskowanego dofinansowania.

(akta kontroli str. 133-155)

1.1. W związku ze złożonymi wnioskami na środki finansowe w ramach Programu Wójt Gminy Rusinów złożył oświadczenia o przyjęciu środków finansowych z Programu: edycja 2020 w dniu 3 czerwca 2020 r., edycja 2021 – w dniu 4 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 27, 156)

Umowa z Wojewodą w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2020 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu¹³ została zawarta 10 lipca 2020 r. Na jej mocy Wojewoda zobowiązał się przekazać Gminie środki Funduszu w wysokości zgodnej z kwotą wnioskowaną tj. 260,8 tys. zł (w tym 258,2 tys. zł na realizację usług opieki wychowawczej i 2,6 tys. zł na koszty związane z obsługą Programu). Środki zostały przekazane na wydzielony

¹⁰ Program w edycji 2020 nie ustalał maksymalnego kosztu poszczególnych form wsparcia.

¹¹ Dalej także: Fundusz.

¹² Dalej: Wojewoda.

¹³ Umowa nr 27/2020/OW, dalej: umowa na realizację Programu.

rachunek bankowy Gminy w trzech transzach zgodnie z harmonogramem określonym w umowie.

(akta kontroli str. 28-37, 194)

Umowa z Wojewodą na realizację Programu w 2021 r.¹⁴ została zawarta 6 maja 2021 r. Zgodnie ze skorygowanym wnioskiem Wojewoda zobowiązał się do przekazania środków Funduszu w wysokości 238,7 tys. zł (w tym 234,0 tys. zł na realizację usług opieki wytchnieniowej i 4,7 tys. zł na koszty związane z obsługą Programu). Środki przekazano w trzech transzach na wyodrębniony rachunek bankowy Gminy w terminach określonych w harmonogramie zawartym w umowie.

(akta kontroli str. 167-176, 194)

W ramach obydwu edycji Programu realizowano w Gminie wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego i pobytu całodobowego.

W ramach edycji 2020, zgodnie z umową zawartą z Wojewodą, Program miał być realizowany w okresie od 6 marca do 31 grudnia 2020 r. W dniu 24 lipca 2020 r., po rozstrzygnięciu konkursu otwartego na realizację zadania publicznego¹⁵ Wójt Gminy Rusinów zawarł umowę o realizację zadania publicznego, na mocy której usługi opieki wytchnieniowej zostały przekazane do realizacji Stowarzyszeniu „Gmina Klwów – Wspólne Marzenia”¹⁶ w terminie od zawarcia umowy do 31 grudnia 2020 r. Realizację zadania rozpoczęto w dniu 27 lipca 2020 r. od świadczenia usług pobytu dziennego dla dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności¹⁷.

(akta kontroli str. 28-49, 237-274, 421-423, 428)

W ramach edycji 2021 r. okres realizacji Programu, określony w umowie z Wojewodą, przypadał od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Realizację ponownie powierzono Stowarzyszeniu, na podstawie umowy zawartej 7 czerwca 2021 r. po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert¹⁸. Zgodnie z umową termin realizacji usług określono od dnia zawarcia umowy do końca roku. Realizację umowy rozpoczęto w dniu 7 czerwca 2021 r. od usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego dla osób dorosłych z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub orzeczeniem równoważnym¹⁹.

(akta kontroli str. 157-176, 275-314, 421-423, 428)

1.2. Usługi opieki wytchnieniowej w edycji 2020 r. i 2021 r. zostały zlecone organizacji pozarządowej, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem²¹ w wyniku otwartych konkursów ofert zorganizowanych w Urzędzie Gminy Rusinów zawarto zapisy zabezpieczające interesy prawne Gminy, w tym dotyczące m.in.:

- sprawowania kontroli prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Kontrola mogła być przeprowadzona w toku

¹⁴ Umowa nr 46/2021/OW.

¹⁵ Konkurs przeprowadzony w przez Urząd Gminy Rusinów. Ogłoszony 19 czerwca 2020 r. i rozstrzygnięty 16 lipca 2020 r. W ramach konkursu wpłynęła jedna oferta.

¹⁶ Dalej: Stowarzyszenie lub realizator Programu.

¹⁷ Usługi opiekuńcze w formie pobytu dziennego dla dzieci były świadczone w okresie od 27 lipca do 4 września 2020 r., dla dorosłych – od 7 września do 16 października 2020 r. Usługi opiekuńcze w formie pobytu całodobowego dla dzieci świadczone w okresie od 19 września do 8 listopada 2020 r. Zaplanowane na 2020 r. usługi w formie pobytu całodobowego dla dorosłych nie zostały zorganizowane z uwagi na pandemię wirusa Sars-CoV-2.

¹⁸ Konkurs ogłoszony przez Urząd Gminy Rusinów 5 maja 2021 r. i rozstrzygnięty 31 maja 2021 r. W ramach konkursu wpłynęła jedna oferta.

¹⁹ Usługi opiekuńcze w formie pobytu dziennego dla dorosłych były świadczone w okresie od 7 do 26 czerwca i od 14 do 30 września 2021 r., dla dzieci – od 26 czerwca do 1 sierpnia 2021 r. Usługi opiekuńcze w formie pobytu całodobowego dla dzieci świadczone w okresie od 3 do 30 sierpnia 2021 r., dla dorosłych – od 17 sierpnia do 12 września 2021 r.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.

²¹ Odpowiednio: 24 lipca 2020 r. i 7 czerwca 2021 r.

realizacji zadania oraz po jego zakończeniu przez okres 5 lat licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca zrealizował zadanie;

- zobowiązania zleceniobiorcy do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej,
- obowiązku przedstawienia przez realizatora sprawozdania końcowego po zrealizowaniu zadania, którego niezłożenie, po bezskutecznym wezwaniu, skutkowało uznaniem wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem i koniecznością jej zwrotu. Wzór sprawozdania stanowił załącznik do umowy,
- prawa Gminy do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym we wskazanych przypadkach, m.in. wykorzystania dotacji niegodnie z przeznaczeniem, nieterminowego oraz nienależytego wykonania umowy, przekazania dotacji lub jej części osobie trzeciej w sposób niezgodny z postanowieniami umowy.

W umowie dotyczącej realizacji przez Stowarzyszenie usług opieki wytchnieniowej w 2020 r. realizator Programu zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego niefinansowego w formie zasobów ludzkich, organizacyjnych i technicznych w kwocie stanowiącej 20% całkowitego kosztu zadania.

(akta kontroli str. 38-49, 157-166)

Usługi były realizowane w miejscu wskazanym przez uczestników Programu, które uzyskało pozytywną opinię Gminy, tj. w siedzibie Stowarzyszenia.

Z informacji od Zastępcy Wójta Gminy²² wynika m.in., że podstawą wydania pozytywnej opinii był fakt, że jest to siedziba Stowarzyszenia doskonale znającego potrzeby osób niepełnosprawnych. Miejsce znajduje się na terenie Gminy, a Stowarzyszenie posiada niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz dysponuje odpowiednim potencjałem technicznym w tym obszarze, gdyż prowadzi Zakład Aktywności Zawodowej w Klwowie, w którym zatrudnia osoby niepełnosprawne z różnymi dysfunkcjami z terenu powiatów przysuskiego, opoczyńskiego i grójeckiego.

(akta kontroli str. 430)

W okresie objętym kontrolą nie przyjęto w Gminie uchwał w sprawie realizacji Programu. Zastępca Wójta Gminy poinformował²³, że nie było takiej potrzeby z uwagi na fakt, że środki finansowe z których realizowano Program pochodzące z Funduszu Solidarności były środkami pozabudżetowymi. Gmina nie ponosiła żadnych wydatków ze swojego budżetu na realizację Programu.

(akta kontroli str. 287, 430)

1.3. W ofertach stanowiących integralną część umów ze Stowarzyszeniem, realizator Programu²⁴ zapewniał zasoby ludzkie o odpowiednich kwalifikacjach, w tym asystentów osób niepełnosprawnych, terapeutów, rehabilitantów²⁵.

Analiza dokumentacji personelu Stowarzyszenia wykonującego usługi opieki wytchnieniowej wykazała, że osoby te posiadały stosowne kwalifikacje, tj. przygotowanie zawodowe (wykształcenie) w zakresie fizjoterapii (jedna osoba), w zawodzie asystenta osoby niepełnosprawnej (7 osób).

(akta kontroli str. 249, 289, 295, 427)

²² Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²³ J.w.

²⁴ Tj. Stowarzyszenie.

²⁵ W ogłoszeniach otwartych konkursów ofert na realizację usług opieki wytchnieniowej z 19 czerwca 2020 r. (dot. edycji 2020) i 5 maja 2021 r. (dot. edycji 2021) jednym z warunków realizacji zadania wymaganych wobec oferenta było przedstawienie koncepcji jakości wykonania zadania oraz kwalifikacji osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie.

1.4. Z informacji uzyskanej od Wójta Gminy²⁶ oraz wyjaśnień Kierownik GOPS wynika, że prawidłowość realizacji usług opieki wytchnieniowej nadzorowano poprzez analizę częściowych sprawozdań składanych przez Stowarzyszenie oraz rozmów telefonicznych z uczestnikami Programu, przeprowadzanych przez pracownika socjalnego GOPS. Ww. rozmowy dokumentowane były w notatkach służbowych. Nie przeprowadzono kontroli w miejscu realizacji usług ze względu na trwający stan epidemii COVID-19.

(akta kontroli str. 199, 208-236)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GOPS w zbadanym zakresie.

GOPS wyznaczony do realizacji Programu w Gminie Rusinów prowadził rzetelną analizę potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego. Usługi opieki wytchnieniowej w edycji 2020 r. i 2021 r. zostały zlecone organizacji pozarządowej w wyniku otwartych konkursów ofert zorganizowanych w Urzędzie Gminy Rusinów i były realizowane w miejscu wskazanym przez uczestników Programu, które uzyskało pozytywną opinię Gminy.

Obszar

2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w poszczególnych edycjach Programu, wsparciem w ramach opieki wytchnieniowej objęto łącznie odpowiednio 20 i 13 osób, tj. wszystkich wnioskujących o taką pomoc.

W edycji 2020 i 2021 ze wsparcia skorzystało odpowiednio 12 i 7 dzieci niepełnosprawnych i ich opiekunów, co stanowiło 70,6% i 41,2% dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących Gminę²⁷ wg danych posiadanych przez GOPS²⁸.

W edycji 2020 ze wsparcia skorzystało osiem osób dorosłych o znacznym stopniu niepełnosprawności, a w edycji 2021 – sześć osób, co stanowiło odpowiednio 44,4% i 33,3% osób o znacznym stopniu niepełnosprawności zamieszkujących Gminę²⁹.

(akta kontroli str. 22-23, 410)

2.2. W związku z realizacją Programu, Zarządzeniami Wójta Gminy wprowadzone zostały regulaminy rekrutacji i realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa”, w których wskazano GOPS jako jednostkę realizującą Program. Osobą uprawnioną do rozpatrywania zgłoszeń był wyznaczony przez Wójta Kierownik GOPS oraz pracownik socjalny. W regulaminach określono zasady i liczbę osób, którym wsparcie zostanie udzielone. Podstawą do jego przyznania było złożenie karty zgłoszenia, kserokopii aktualnego orzeczenia o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności oraz karty oceny stanu pacjenta. Zasady udzielania wsparcia przyjęte w ww. regulaminach były zgodne z określonymi w Programach.

(akta kontroli str. 406-409)

²⁶ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁷ Tj. 17 w 2020 r. i 17 w 2021 r.

²⁸ Dane na podstawie liczby świadczeniobiorców korzystających ze wsparcia GOPS w Rusinowie tj. zasiłku pielęgnacyjnego. Z informacji uzyskanej z Powiatowego zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Radomiu wynika, że Zespół dysponuje tylko danymi dotyczącymi liczby orzeczeń wydanych w poszczególnych latach kontrolowanego okresu. Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności nie generuje danych dotyczących liczby dzieci niepełnosprawnych i osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności zamieszkujących daną gminę we wskazanych okresach.

²⁹ Tj. 18 w 2020 r. i 18 w 2021 r.

Badanie szczegółowe dokumentacji, wytypowanych losowo 15 uczestników Programu³⁰ wykazało m.in., że do wniosków składanych w formie Karty zgłoszenia do Programu „Opieka wytchnieniowa”³¹ załączano wszystkie wymagane dokumenty, tj. aktualne orzeczenia o niepełnosprawności³² albo o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne³³, oraz karty oceny stanu dziecka/osoby niepełnosprawnej wg zmodyfikowanej skali FIM³⁴ wypełnione przez osobę uprawnioną³⁵. Karta zgłoszenia zawierała informacje na temat ograniczeń osoby niepełnosprawnej w zakresie komunikowania lub poruszania się. W karcie zgłoszenia wnioskodawca nie określał preferowanego wymiaru świadczenia usług opieki wytchnieniowej. Każdy wnioskodawca składał oświadczenie o zapoznaniu się (lub o tym, że został zapoznany) z treścią Programu.

Przyznanie wnioskowanego wsparcia potwierdzał podpisem pracownik socjalny. Nie wydawano decyzji administracyjnych w tym zakresie. Wszyscy uczestnicy wnioskowali o wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego i pobytu całodobowego. Pracownik socjalny potwierdzał na karcie zgłoszenia przyznanie wsparcia we wnioskowanych formach.

(akta kontroli str. 421-423)

2.3. Badanie szczegółowe ww. dokumentacji 15 osób korzystających ze wsparcia wykazało m.in., że przyznane wsparcie było zgodne z wnioskowanym w zakresie formy i miejsca świadczenia usługi. Wsparcie realizowano w miejscu, które uzyskało pozytywną opinię Gminy³⁶, w terminach określonych w harmonogramach ustalonych ze Stowarzyszeniem³⁷.

Wszystkim osobom przyznano i zrealizowano usługi opiekuńcze w wymiarze, zgodnym z limitami ustalonymi w Programie tj. 240 godzin opieki w formie pobytu dziennego (po osiem godzin dziennie) i 14 dni opieki w formie pobytu całodobowego³⁸. Uczestnikom zapewniono transport z miejsca zamieszkania do miejsca świadczenia usługi i z powrotem, wyżywienie (w przypadku pobytu dziennego minimum śniadanie, drugie śniadanie i obiad, natomiast w przypadku opieki całodobowej – minimum trzy gorące posiłki).

Kierownik GOPS wyjaśniła, że wyżywienie było realizowane wg indywidualnych potrzeb uczestników.

(akta kontroli str. 421-424, 431)

Żadna z osób uczestnicząca w Programie nie korzystała w czasie realizacji wsparcia wytchnieniowego z innych form pomocy usługowej w tym: usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁹, ani usług finansowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego.

(akta kontroli str. 421-423, 432)

2.4. W okresie objętym kontrolą nie przyznawano dodatkowego wsparcia uczestnikom Programu.

(akta kontroli str. 202)

³⁰ Dziesięciu z edycji 2020 i pięciu z edycji 2021.

³¹ Dalej: karta zgłoszenia.

³² Dotyczy dzieci do 16 r. ż.

³³ Dotyczy osób powyżej 16 r. ż.

³⁴ Z ang. FIM – The Functional Independence Measure – Pomiar Niezależności Funkcjonalnej.

³⁵ Zbadane osoby uzyskały oceny od 31 do 96 punktów

³⁶ W formie akceptacji oferty Stowarzyszenia.

³⁷ Harmonogramy określone były ogólnie dla całego Programu.

³⁸ W edycji 2020 realizację usług opieki wytchnieniowej rozpoczęto 33 dni od daty złożenia wniosku przez beneficjenta, a w edycji 2021 – 34 dni (dla osób dorosłych) i 55 dni (dla dzieci) od daty złożenia wniosku.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm. Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

2.5. Odnośnie barier i trudności występujących w związku z realizacją Programu, Kierownik GOPS wyjaśniła, że główną trudnością była epidemia COVID-19.
(akta kontroli str. 202)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie wpływały do GOPS ani do Urzędu Gminy skargi i wnioski z zakresu świadczenia usług opieki wytnieniowej.
(akta kontroli str. 202, 208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewydawaniu decyzji administracyjnych o udzieleniu pomocy w ramach Programu, co stanowiło naruszenie art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Skutkiem powyższego było, w przypadku ewentualnej odmowy przyznania wsparcia lub przyznania wsparcia w zakresie mniejszym niż wnioskowany, pozbawienie beneficjentów prawa do skorzystania ze środków odwoławczych przysługujących na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰.
(akta kontroli str. 421-423)

Kierownik GOPS wyjaśniła m.in., że przyznając wsparcie w ramach Programu nie wydawano decyzji administracyjnych, gdyż ani regulamin rekrutacji i realizacji Programu, ani wytyczne do Programu nie wskazywały jasno, czy dla przyznanej pomocy powinna być wydana decyzja administracyjna. Kierownik nie zwracał się do Wójta Gminy o wydanie stosownych upoważnień do wydawania decyzji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 412)

Stosownie do treści art. 115a ustawy o pomocy społecznej zadania w niej określone mogą być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego na zasadach określonych w ustawie Funduszu Solidarnościowym, tym samym przywołany przepis zawiera postanowienie o finansowaniu zadań z zakresu pomocy społecznej. Natomiast w art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej sformułowana została zasada przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym w formie decyzji administracyjnej. Odnosząc się do charakteru prawnego resortowych programów opieki wytnieniowej, które zostały przyjęte na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym podnieść należy, że nie stanowią one źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴¹, a tym samym, zdaniem NIK, postanowienia tych programów nie mogą kreować (ani uchylać) obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

NIK zwraca również uwagę, że Kierownik GOPS i pracownik socjalny GOPS posiadali stosowne upoważnienie Wójta Gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej⁴².

(akta kontroli str. 433-434)

Ocena cząstkowa

W poszczególnych edycjach Programu, wsparciem w ramach opieki wytnieniowej objęto wszystkich wnioskujących o taką pomoc. Usługi opiekuńcze przyznane i zrealizowane zostały w wymiarze, zgodnym z limitami ustalonymi w Programie w miejscu, które uzyskało pozytywną opinię Gminy.

Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na niewydawaniu wymaganych ustawą o pomocy społecznej decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznania opieki wytnieniowej, jako świadczenia niepieniężnego polegającego na usługach opiekuńczych lub specjalistycznych usługach opiekuńczych, nie wpłynęła na

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴² Zarządzenie Wójta Gminy Rusinów nr 17/2004 z dnia 17 maja 2004 r. i nr 35a/2019 z dnia 17 czerwca 2019 r.

prawidłowość realizacji założeń Programu i dostępność Programu dla mieszkańców Gminy.

Obszar

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie wydatki Gminy związane z realizacją Programu wyniosły łącznie 499,4 tys. zł, w tym 260,7 tys. zł w 2020 r. i 238,7 tys. zł w 2021 r.⁴³

W 2020 r., według sprawozdania końcowego przedstawionego przez realizatora wsparcia wytnieniowego w Urzędzie Gminy Rusinów, wydatki zostały poniesione na: czynsz i najem: 96,1 tys. zł, przygotowanie i zakup wyżywienia: 124,9 tys. zł, inne wydatki: 23,1 tys. zł.

Koszty obsługi Programu w kwocie 2,4 tys. zł obejmowały wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi trzech pracowników zaangażowanych w obsługę Programu tj. osoby, której zlecono czynności księgowej Programu, pracownika GOPS wyznaczonego do koordynacji i pracownika GOPS wyznaczonego do przeprowadzenia rekrutacji uczestników Programu.

Zgodnie z zapisem w umowie zawartej ze Stowarzyszeniem, realizator Programu zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego niefinansowego w formie zasobów ludzkich, organizacyjnych i technicznych w wysokości 20% kosztów Programu, tj. 64,6 tys. zł. Według sprawozdania Stowarzyszenia faktycznie wkład własny wyniósł 61,0 tys. zł, co stanowiło 75,6% całkowitych kosztów zadania.

(akta kontroli str. 24, 52-61, 194)

W 2021 r., według sprawozdania końcowego przedstawionego przez realizatora Programu, wydatki zostały poniesione na: wynagrodzenia personelu (55,0 tys. zł), czynsz i najem (55,2 tys. zł), przygotowanie i zakup wyżywienia (56,4 tys. zł), inne (67,4 tys. zł). Koszty obsługi Programu wyniosły w 2021 r. 4,7 tys. zł.

Wydatki Gminy na realizację Programu zostały poniesione w okresie kwalifikowalności i stanowiły dotację przekazaną realizatorowi oraz wynagrodzenie osób zatrudnionych w Urzędzie Gminy i GOPS zaangażowanych w obsługę Programu. Gmina nie poniosła wydatków na realizację Programu z własnego budżetu.

(akta kontroli str. 24, 194, 435-447)

3.2. Zgodnie z zarządzeniem Wójta z 13 lipca 2020 r.⁴⁴ obsługę finansową Programu prowadził Urząd Gminy Rusinów. Dla środków z Programu wyodrębniono rachunek bankowy oraz zaprowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego i dokonywanych z nich wydatków.

(akta kontroli str. 191-193, 435-438)

W latach 2020-2021 Wójt Gminy nie wydawał decyzji o zwrocie pobranych środków w związku z wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości, w związku z realizacją Programu.

(akta kontroli str. 205, 435-438)

⁴³ Według zestawienia Gminy Rusinów z realizacji Programu – edycja 2020, w 2020 r. zrealizowano 4800 godzin i 196 dni usługi opieki wytnieniowej świadczonej odpowiednio w formie pobytu dziennego i całonocnego. Zestawienie z realizacji Programu – edycja 2021 do dnia zakończenia kontroli nie zostało sporządzone.

⁴⁴ Zarządzenie nr 31/1/2020 w sprawie wprowadzenia zasad obiegu i kontroli dokumentów oraz zakładowego planu kont dla Urzędu Gminy w Rusinowie w zakresie programów współfinansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej pn.: „Opieka wytnieniowa” – edycja 2020 i następne.

Niewykorzystana w 2020 r. przez Stowarzyszenie kwota dotacji w wysokości 14,1 tys. zł została zwrócona na rachunek Gminy w dniu 28 grudnia 2020 r. Gmina zwróciła tę kwotę wraz z obliczoną proporcjonalnie kwotą przeznaczoną na obsługę Programu w wysokości 141,9 zł na rachunek Wojewody w dniu 30 grudnia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 435-436)

3.3. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z Programu, Gmina informowała o otrzymanych środkach z Funduszu Solidarnościowego poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń GOPS i Urzędu Gminy Rusinów plakatów oraz odpowiednich informacji. Ponadto o dofinansowaniu informowano w materiałach prasowych w Informatorze Samorządowym „Ziemia Przysuska”⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 399-405)

3.4. Roczne sprawozdania i zestawienia z realizacji Programu w edycji 2020 zostały sporządzone przez Gminę w dniu 14 stycznia 2021 r.⁴⁶, tj. w terminie zgodnym z założeniami Programu i umową⁴⁷ zawartą pomiędzy Wojewodą a Gminą. W sprawozdaniach i zestawieniach wykazano kwotę niewykorzystanych środków na realizację opieki w formie pobytu całodobowego w wysokości 14 253,94 zł, w tym 14 112,00 zł na realizację Programu i 141,94 zł na obsługę. Otrzymana w 2020 r. kwota środków na świadczenia w formie opieki dziennej w wysokości 213 312,00 zł (211 200,00 na realizację opieki i 2 112,00 zł na obsługę Programu) została wykorzystana w całości.

Zestawienia i sprawozdania z realizacji Programu w edycji 2021 nie zostały sporządzone do dnia zakończenia kontroli. Termin na ich złożenie, zgodnie z Programem upływał odpowiednio 15 i 30 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 50-53, 205, 448-451)

3.5. W okresie objętym kontrolą realizacja Programu nie była przedmiotem kontroli Wojewody ani innego organu.

(akta kontroli str. 205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania GOPS w zbadanym zakresie.

Obsługę finansową Programu prowadził Urząd Gminy Rusinów. Dla środków otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego wyodrębniono rachunek bankowy oraz zaprowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową środków i dokonywanych wydatków. Niewykorzystane w 2020 r. środki zwrócone zostały na rachunek Wojewody. Sprawozdania i zestawienia z realizacji Programu w edycji 2020 zostały sporządzone terminowo.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej w zakresie opieki wytchnieniowej w formie decyzji administracyjnej.

⁴⁵ Wydanie z lipca 2020 r. i maja 2021 r.

⁴⁶ W dniu 22 stycznia 2021 r. złożono korektę sprawozdań i zestawień.

⁴⁷ Nr 27/2020/OW

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 Warszawie. 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

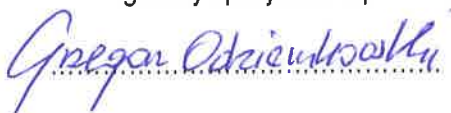
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Warszawa, 14 stycznia 2022 r.

Kontroler

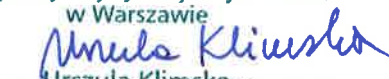
Grzegorz Odziemkowski
główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.


Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora