



KPS.430.9.2024

Nr ewid. 114/2024/P/24/035/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE OSOBOM
Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI
WSPARCIA DZIENNEGO I CAŁODOBOWEGO
W RAMACH PROGRAMU
„CENTRA OPIEKUŃCZO-MIESZKALNE”**

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Konrad Kostępski
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, styczeń 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena ogólna	10
3. Synteza.....	12
4. Wnioski.....	22
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	23
5.1. Przygotowanie Programu COM	23
5.1.1. Zmiany Programu.....	26
5.1.2. Audyt Programu.....	28
5.1.3. Przyszłość Programu	29
5.2. Wdrożenie i realizacja Programu	30
5.2.1. Nabór i ocena wniosków	31
5.2.2. Umowy na realizację zadań.....	37
5.2.3. Program COM w samorządach	39
5.2.4. Przyznawanie i realizacja wsparcia.....	42
5.2.5. Odpłatność za uczestnictwo w COM.....	48
5.2.6. Standard wyposażenia oraz kadra COM.....	50
5.2.7. Nadzór i monitorowanie Programu	55
5.3. Wydatkowanie i rozliczenie środków.....	60
5.3.1. Samorządy	61
5.3.2. Wojewodowie	68
5.3.3. Ministerstwo.....	70
6. Załączniki	71
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	71
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	73
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	79
Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	85
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	87
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	88

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Niepełnosprawność	Trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm., dalej: ustawa o rehabilitacji).
Znaczny stopień niepełnosprawności	Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ustawy o rehabilitacji).
Umiarkowany stopień niepełnosprawności	Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 ustawy o rehabilitacji).
Niezdolność do samodzielnej egzystencji	Naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację (art. 4 ust. 4 ustawy o rehabilitacji).
Osoba ze szczególnymi potrzebami	Osoba, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).
Ośrodek wsparcia	Jednostka organizacyjna pomocy społecznej dziennego pobytu. W ośrodku mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu. Ośrodek wsparcia przeznaczony jest dla osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (art. 51 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej).
Uczestnictwo w życiu społecznym	Możliwość pełnienia ról społecznych oraz pokonywania barier, w szczególności psychologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i w komunikowaniu się (art. 2 pkt 5 ustawy o rehabilitacji).
Rehabilitacja osób niepełnosprawnych	Zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ust. 1 ustawy o rehabilitacji).
Rehabilitacja społeczna	Rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami uczestnictwo w życiu społecznym. Rehabilitacja ta realizowana jest przede wszystkim przez: wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby z niepełnosprawnościami; wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych; likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji; kształtowanie

w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi (art. 9 ustawy o rehabilitacji).

Centrum/COM	Centrum opiekuńczo-mieszkalne – ośrodek wsparcia przeznaczony dla dorosłych osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, w których osoby te powinny mieć zapewnioną różnorodną pomoc, w tym w zakresie potrzeb zdrowotnych, pielęgnacyjnych, stymulowania i rozwijania sprawności ruchowej, kompetencji poznawczych oraz społecznych, a także możliwość niezależnego, samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę swoich potrzeb (Program COM – Wstęp).
Fundusz Solidarnościowy/FS	Państwowy Fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm., dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym / ustawa o FS), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów.
Program/Programy	Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” opracowany i przyjęty przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w 2019 r., ma na celu stworzenie warunków dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, pozwalających na tworzenie i utrzymanie placówek pobytu dla osób niepełnosprawnych. Program jest realizowany w dwóch modułach: Moduł I – Utworzenie Centrum i Moduł II – Funkcjonowanie Centrum.
Minister RPiPS/Minister MRiPS/MRPiPS lub Ministerstwo	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (do 5 października 2020 r.), Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 6 października 2020 r. do 12 grudnia 2023 r.), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (od 13 grudnia 2023 r.).
BON	Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.
UW/SP/UG	Urząd Wojewódzki / Starostwo Powiatowe / Urząd Gminy.
OPS/PCPR	Ośrodek pomocy społecznej / Powiatowe centrum pomocy rodzinie.
Jst/jednostka samorządowa	Jednostka samorządu terytorialnego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania na rzecz tworzenia centrów opiekuńczo-mieszkalnych były prawidłowo i rzetelnie realizowane, a udzielane wsparcie było wystarczające i zgodne z założeniami Programu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” został prawidłowo przygotowany i wdrożony?
2. Czy minister i wojewodowie prawidłowo udzielali dofinansowania oraz sprawowali nadzór i kontrolę nad realizacją Programu?
3. Czy gminy i powiaty identyfikowały potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w szczególności możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych oraz zapewniały dostęp do tego typu wsparcia w wystarczającym zakresie?
4. Czy gminy i powiaty prawidłowo zrealizowały i rozliczyły zadania w ramach Programu oraz osiągnęły zakładane efekty?
5. Czy Centra opiekuńczo-mieszkalne prawidłowo realizowały zadania wynikające z Programu, przestrzegały zasad wykorzystania środków, udzielały wsparcia zgodnie z założeniami Programu oraz osiągnęły zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

MRPiPS

Cztery urzędy wojewódzkie

Dwa urzędy gmin

Cztery starostwa powiatowe

Sześć centrów opiekuńczo-mieszkalnych

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

10 PCPR

15 OPS lub urzędów miast

Okres objęty kontrolą

Lata 2020-2023

Tworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych wynika ze „Strategii na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”¹. Wsparcia tej grupy osób w zakresie mieszkalnictwa i pobytu dziennego dotyczy działanie I.3.4 – „Wdrożenie systemowej usługi mieszkalnictwa wspomaganego, w tym dla osób z różnymi niepełnosprawnościami”. Zakłada ono wprowadzenie regulacji ustawowych i instrumentów finansowych wspierających systemowy rozwój mieszkań wspomaganych w każdej gminie, tak aby stanowiły one, wraz z asystencją osobistą, realną alternatywę dla umieszczania w instytucjach typu DPS i długoterminowego pobytu w zakładach opiekuńczo-leczniczych.

Centra ujęte zostały także w działaniu I.3.5 „Strategii ON – Centra Opiekuńczo-Mieszkalne – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe”, w myśl którego ta forma ma być uzupełnieniem wsparcia oferowanego w ramach mieszkań wspomaganych. Ma ona stanowić podstawę do tworzenia nowych form bardziej ukierunkowanych na realizację postanowień konwencji ONZ (m.in. zmniejszona liczba mieszkańców) oraz upodmiotowienie osób z niepełnosprawnościami, łącznie z wprowadzeniem bardziej adekwatnej nazwy – Wspomagane Społeczności Mieszkaniowe². Przewidziano, że niezależnie od zamieszkiwania w ramach WSM, osoby uprawnione będą mogły, zgodnie ze swoimi potrzebami, korzystać z asystencji osobistej, różnych form wsparcia dziennego lub pracować; gminy i powiaty zorganizują usługi zamieszkiwania w formie pobytu dziennego lub całonocowego, a WSM będą przeznaczone dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, wymagających intensywnego wsparcia. Tworzenie WSM ma uwzględniać ideę deinstytucjonalizacji³ i zapewnienia możliwości realizacji niezależnego życia.

„Strategia ON” zakłada czas wdrożenia COM/WSM na lata 2021-2025, finansowanie ich z Funduszu Solidarnościowego, a jako koordynatora wskazuje Ministra oraz Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Tworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych wynika także ze „Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”⁴ – z celu strategicznego nr 3 „Włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami dające możliwość życia w społeczności lokalnej niezależnie od stopnia sprawności”. Jako jeden z przyjętych kierunków działań wymieniono „Wdrożenie systemowej usługi mieszkalnictwa wspomaganego”, który ma być realizowany m.in. przez upowszechnianie i rozwój centrów opiekuńczo-mieszkalnych.

Rozwój sieci centrów opiekuńczo-mieszkalnych wymieniono jako jeden z elementów deinstytucjonalizacji usług społecznych oraz ujęto w rekomendacjach dotyczących rozwoju usług społecznych dla osób z niepełnosprawnościami.

„Strategia US” wskazuje, że wspólny pobyt uczestników w centrum ma za zadanie wpłynąć pozytywnie na procesy uspołecznienia i nawiązywania relacji interpersonalnych oraz pozwolić na podejmowanie przez osoby z niepełnosprawnościami aktywności na miarę ich możliwości. Infrastruktura centrów oraz organizacja i rodzaj świadczonych tam usług w sposób szczególny ma odpowiadać potrzebom uczestników wynikającym z różnego spektrum niepełnosprawności, zapewnić warunki do nawiązywania i utrzymywania relacji z innymi, a także nabywania oraz rozwijania umiejętności i kompetencji

¹ Przyjęta uchwałą Nr 27 Rady Ministrów z 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030, M.P. z 2021 r. poz. 218, dalej: Strategia ON.

² Dalej: WSM.

³ Deinstytucjonalizacja – odejście od placówek całonocowej opieki na rzecz wsparcia środowiskowego, przy wykorzystaniu usług społecznych tak, by umożliwić osobom niesamodzielnym pozostawanie w swoich domach, rodzinach, środowiskach. Def. za Uniwersyteckim Obserwatorium Deinstytucjonalizacji Praktyk Pomocowych przy Uniwersytecie Warszawskim.

⁴ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), M. P. poz. 767, dalej: Strategia US.

decydujących o indywidualnej samodzielności i możliwości podejmowania ról społecznych.

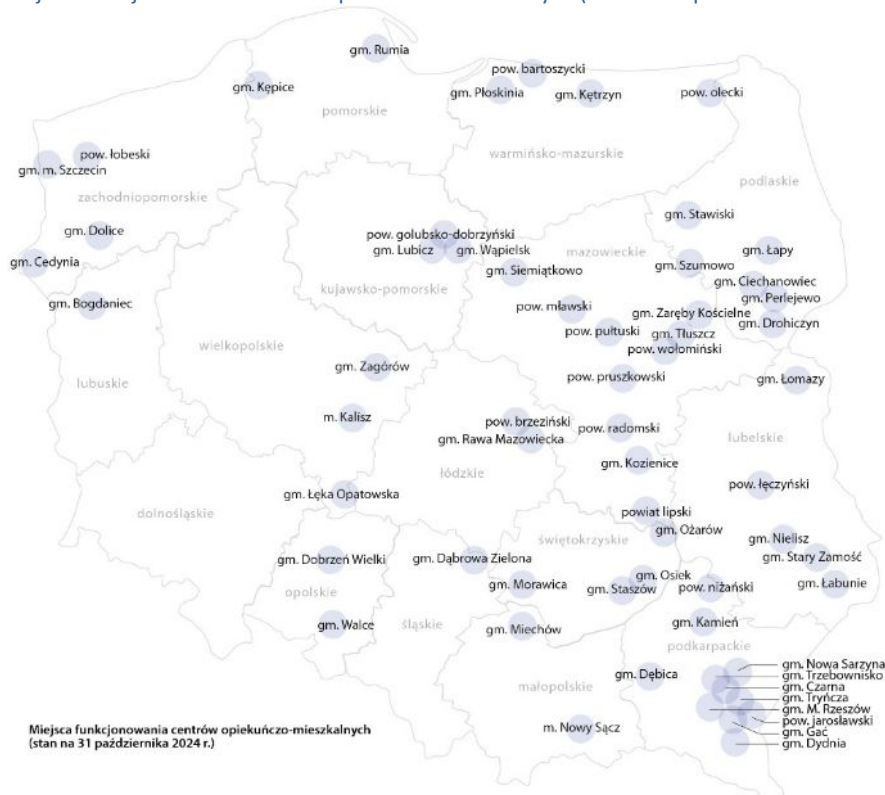
Niezależne życie wiąże się z możliwością dokonywania wyborów i podejmowania decyzji co do miejsca zamieszkania, współmieszkańców oraz sposobu organizacji życia codziennego. Zatem działania prowadzące do deinstytucjonalizacji powinny w pierwszej kolejności skupiać się na powszechnym dostępie do usług świadczonych w środowisku zamieszkania, gdyż tylko nieograniczony dostęp do szerokiego spektrum interdyscyplinarnych usług środowiskowych może wpłynąć na zmniejszenie popytu na usługi stacjonarnej opieki długoterminowej.

W 2019 r., zatem jeszcze przed przyjęciem opisanych strategii, uruchomiony został Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, który przygotował i zatwierdził Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z założeniami, Program jest skierowany do jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, które mogą otrzymywać dofinansowanie na tworzenie i funkcjonowanie placówek nowego typu – centrów opiekuńczo-mieszkalnych, przeznaczonych dla dorosłych osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Centra, które spotkały się z dużym zainteresowaniem, z założenia mają zapewnić osobom z niepełnosprawnościami możliwość samodzielnego, niezależnego i godnego funkcjonowania, wspartego – stosownie do ich potrzeb – pomocą w kwestiach życia codziennego (np. przygotowywania i spożywania posiłków, utrzymanie czystości). Mają stworzyć ich mieszkańcom środowisko nawiązujące do miru domowego, w którym wartością jest podmiotowość mieszkańców i prawo do niezależnego życia. Natomiast wspólny pobyt mieszkańców Centrum ma wpłynąć pozytywnie na ich uspołecznienie, nawiązywanie relacji, na podejmowanie przez nich aktywności na miarę własnych możliwości. Pobyt w takim centrum daje im szansę na samodzielne i niezależne życie.

Od przyjęcia Programu realizowano cztery jego edycje – 2019, 2021, 2023 i 2024, w ramach których ogłaszano nabory wniosków do dofinansowania.

Infografika nr 1

Miejsca funkcjonowania centrów opiekuńczo-mieszkalnych (stan na 31 października 2024 r.)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRPiPS.

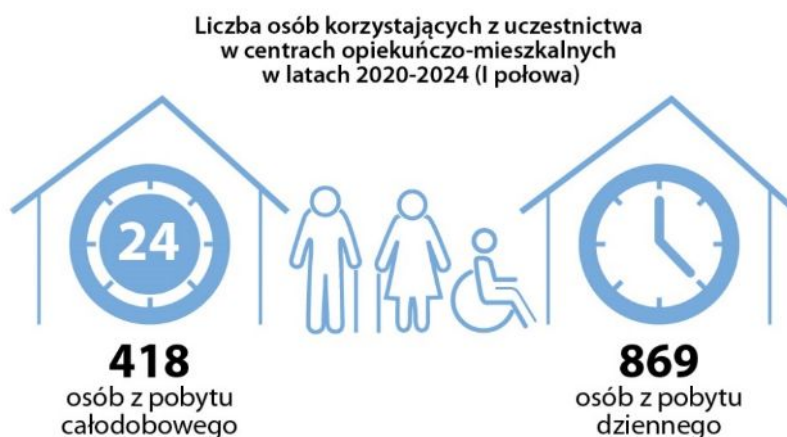
Program realizowany był w dwóch modułach.

Moduł I – Utworzenie Centrum. W ramach tego modułu we wszystkich edycjach Programu, od lipca 2019 r. do czerwca 2024 r., uruchomiono 44 centra opiekuńczo-mieszkalne z 807 miejscami, w tym z 271 miejscami na pobyt całodobowy.

Moduł II – funkcjonowanie Centrum. Według stanu na koniec czerwca 2024 r., od początku realizacji Programu z miejsc w 44 centrach skorzystało 1287 osób z niepełnosprawnościami, w tym 418 z pobytu całodobowego i 869 z pobytu dziennego.

Infografika nr 2

Liczba osób korzystających z miejsc pobytu dziennego i całodobowego w COM.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRPIPS.

Na realizację Programu w latach 2020-2023 wydatkowano łącznie 270 820,0 tys. zł, w tym: w 2020 r. wydatkowano 11 323,0 tys. zł, w 2021 r. – 66 075,8 tys. zł, w 2022 r. – 81 930,7 tys. zł, w 2023 r. – 111 490,5 tys. zł.

Łączna kwota środków niewykorzystanych na realizację zadań w ramach umów zawartych z wojewodami (Moduł I i II), w latach 2020-2023 wyniosła 49 547,7 tys. zł, w tym 49 128,7 tys. zł z tytułu braku realizacji zadań i 419,0 tys. zł z tytułu niewykorzystanych kosztów obsługi. W 2020 r. niewykorzystane środki wyniosły 2105,2 tys. zł, w 2021 r. – 5271,4 tys. zł, w 2022 r. – 21 656,1 tys. zł, w 2023 r. – 20 515,0 tys. zł.

Na realizację Modułu I gminy i powiaty wydatkowały: na budowę nowych obiektów – 118 797,1 tys. zł, na zmianę przeznaczenia obiektów poprzez przystosowanie do standardu centrum – 64 919,8 tys. zł, na zakup wyposażenia – 12 357,1 tys. zł. Ponadto na obsługę zadania poniesiono koszty w wysokości 931,8 tys. zł.

Infografika nr 3

Wydatki na realizację Modułu I – Utworzenie Centrum.

Wydatki na realizację zadań w ramach Modułu I w latach 2020-2023



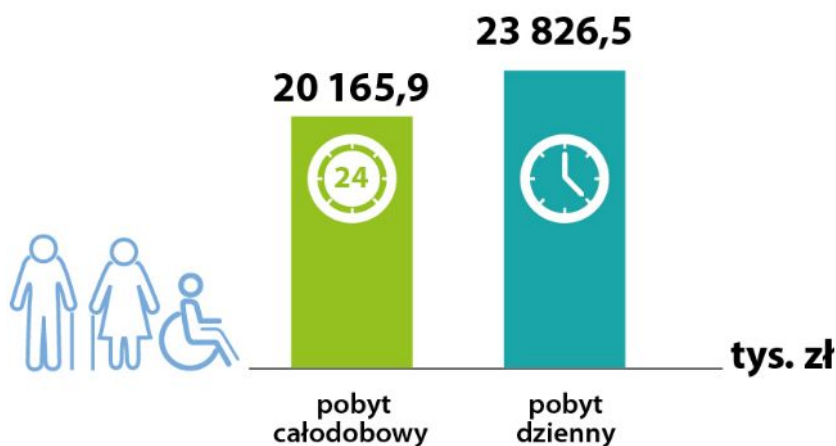
Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRPIPS.

Na realizację zadań w ramach Modułu II, w latach 2020-2023, gminy i powiaty wydatkowały: 23 826,5 tys. zł na pobyt dzienny i 20 165,9 tys. zł na pobyt całodobowy uczestników COM.

Infografika nr 4

Wydatki na realizację Modułu II – Funkcjonowanie Centrum.

Wydatki na realizację zadań w ramach Modułu II w latach 2020-2023



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRPIPS.

Warunki Programu odpowiadają założeniom konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁵, w której wskazano, że osoby z niepełnosprawnościami powinny mieć możliwość wyboru miejsca zamieszkania i podjęcia decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać, na zasadzie równości z innymi osobami, a także, że nie będą zobowiązane do mieszkania w szczególnych warunkach⁶. Konwencja zobowiązuje państwa do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do szerokiego zakresu usług wspierających, świadczonych w domu lub w innych placówkach, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej.

Oznacza to, że państwo ma obowiązek zapewnić szeroki wachlarz usług wsparcia, w tym warunków mieszkaniowych, aby osoby z niepełnosprawnościami miały możliwość realnego wyboru miejsca zamieszkania. Jest to podejście skoncentrowane na osobie. Wynikiem takiego podejścia jest zapewnienie osobie z niepełnosprawnością maksymalnej możliwości decydowania o wsparciu, poprzez określenie swoich potrzeb związanych z wyrównywaniem szans i możliwością prowadzenia niezależnego życia w społeczności lokalnej.

Wobec wagi problemu społecznego jakim jest pomoc osobom z niepełnosprawnościami w uzyskaniu samodzielności, Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy podjęła kontrolę pn. *Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia dziennego i całodobowego w ramach Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” P/24/035.*

⁵ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku w dniu 13 grudnia 2006 r. Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm., dalej: konwencja lub konwencja ONZ.

⁶ Art. 19 lit. a konwencji.

2. OCENA OGÓLNA

Niedopracowane założenia i podstawy Programu a mimo to poprawnie prowadzone, lecz nie wszędzie wystarczające, wsparcie osób z niepełnosprawnościami

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nieprawidłowo i nierzetelnie przygotował i wdrażał Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”, który był podstawą do tworzenia przez gminy i powiaty tego typu ośrodków. Mimo niedopracowania podstaw i założeń Programu, wsparcie udzielane osobom z niepełnosprawnościami przez centra opiekuńczo-mieszkalne prowadzone było prawidłowo, choć nie było ono wystarczające.

Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” nie został prawidłowo przygotowany. Przed opracowaniem jego zasad Minister nie określił skali potrzeb, w tym liczby centrów niezbędnych dla ich zaspokojenia. Nie przyjęto także wskaźników, co nie pozwala na monitorowanie stopnia realizacji celów i przeprowadzenie ewaluacji Programu. Nieprawidłowo opracowane zasady Programu były wielokrotnie zmieniane w czasie trwania kolejnych jego edycji, co utrudniało jego wdrożenie i powodowało nierówne traktowanie gmin i powiatów. Zmiany te wpłynęły także na zmniejszenie zainteresowania Programem – na realizację Modułu I – Utworzenie Centrum w edycji 2023 samorządy złożyły o 90% wniosków mniej niż w edycji 2019 i o 87% wniosków mniej niż w edycji 2021.

Skontrolowani wojewodowie udzielali dofinansowania gminom i powiatom zgodnie z harmonogramami wynikającymi z zawartych umów, jednak umowy na realizację zadań w ramach Modułu II – Funkcjonowanie Centrum, podpisywane były nawet w połowie roku, co utrudniało funkcjonowanie centrów i zaburzało ich płynność finansową. Było to efektem późnego zawierania przez Ministra umów z wojewodami, które były podpisywane średnio po upływie 67 dni od zatwierdzenia listy wniosków. Ponadto w przypadku 83,3% wniosków Minister nie dochował terminu ich weryfikacji, zatem nie mógł wywiązać się z zadań dotyczących przekazywania środków finansowych z Programu. Wojewodowie co do zasady sprawowali rzetelny nadzór nad realizacją Programu, natomiast Minister nie wywiązywał się z zadań w tym przedmiocie. Nie sporządzał żadnych analiz dotyczących Programu, a od 2021 r. nie sporządzał nawet rocznych sprawozdań zbiorczych z jego realizacji. W konsekwencji, Minister nie dysponował podstawowymi danymi dotyczącymi Programu, jak choćby odnoszącymi się do liczby funkcjonujących centrów, liczby miejsc i liczby uczestników, a nawet kwoty środków wydatkowanych na realizację poszczególnych zadań.

Samorządy aplikujące o środki na utworzenie centrów, mimo że nie miały danych o pełnej liczbie osób z niepełnosprawnościami mieszkających na ich terenie, diagnozowały potrzeby tych osób dotyczące liczby niezbędnych miejsc w nowopowstałych placówkach. Gminy i powiaty nie zapewniały jednak wystarczającego dostępu do tego typu usług, gdyż zapotrzebowanie na wsparcie realizowane w centrach opiekuńczo-mieszkalnych znacznie przewyższało liczbę oferowanych tam miejsc. Sytuacja taka dotyczyła pięciu spośród sześciu skontrolowanych jednostek. Mimo to, samorządy zasadniczo prawidłowo realizowały zadania wynikające z Programu i osiągnęły efekty zakładane we wnioskach o finansowanie tych przedsięwzięć – utworzyły na swoim terenie centra, a także zatrudniały specjalistów mających wymagane kwalifikacje i doświadczenie.

Skontrolowane centra opiekuńczo-mieszkalne prawidłowo realizowały zadania. Wsparciem obejmowano wyłącznie osoby spełniające wymogi, a uczestnicy otrzymywali pomoc zgodną z zasadami wynikającymi z Programu oraz dostosowaną do indywidualnych potrzeb i możliwości wynikających z ich wieku i stanu zdrowia. Pięć placówek, spośród sześciu skontrolowanych, osiągnęło zakładane efekty i objęło usługami taką liczbę osób, jaką zaplanowano we wnioskach. W jednym centrum nie osiągnięto przewidywanych efektów, gdyż niemal przez rok od rozpoczęcia jego działalności wykorzystano 76% planowanych miejsc na pobyt dzienny oraz

tylko 8% planowanych miejsc na pobyt całodobowy. Wydatkowane przez centra środki przeznaczone zostały na zadania wynikające z Programu, w tym na zatrudnienie kadry, zakup materiałów do realizacji zajęć z uczestnikami, zakup posiłków oraz koszty mediów.

We wszystkich skontrolowanych samorządach wydatki poniesione na utworzenie i wyposażenie centrów oraz zapewnienie ich funkcjonowania były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowach. Gminy i powiaty w terminach wyznaczonych w umowach rozliczyły otrzymane środki, a niewykorzystane kwoty z reguły terminowo zwróciły na rachunek wojewody.

3. SYNTEZA

**Brak rozpoznania
potrzeb osób
z niepełnosprawnościami przed
wprowadzeniem
Programu**

Minister, przed przygotowaniem założeń Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” nie przeprowadził diagnozy sytuacji osób z niepełnosprawnościami, co w ocenie NIK wskazuje na nierzetelne opracowanie tego dokumentu. W Ministerstwie nie sporządzono analiz, z których wynikałby zakres potrzeb dla utworzenia nowych placówek zapewniających pobyt dzienny i całodobowy dla tej grupy osób. Rozpoznanie potrzeb nie przeprowadzono także przed przyjęciem ustawy o FS, choć w uzasadnieniu do projektu ustawy o FS wskazano, że istniejące wsparcie finansowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷ jest niewystarczające i że środków FS będą finansowane rządowe i resortowe programy wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osób z niepełnosprawnościami (np. w obszarach informacji i komunikacji czy różnego rodzaju usług). Stwierdzenie to stało się podstawą tworzenia Programu „Centra opiekuńczo – mieszkalne”. Częściowe dane dotyczące osób z niepełnosprawnościami zawarto dopiero w diagnozach sytuacji zamieszczonych w edycjach Programu 2023 i 2024, gdzie określono również perspektywę czasową Programu (2036 r. dla edycji 2023 i 2037 r. dla edycji 2024). Uruchomienie Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” zaplanowano w „Planie działania na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na 2019 r.”⁸

**Powstanie centrów
odpowiedzią na postulaty
środowisk osób
z niepełnosprawnościami**

Decyzja o dofinansowaniu tworzenia placówek nowego typu, jakimi miały się stać centra opiekuńczo mieszkalne (nie zaś dofinansowanie i dostosowanie istniejących już ośrodków wsparcia, np. środowiskowych domów samopomocy⁹) była odpowiedzią na postulaty środowisk osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin i opiekunów¹⁰. Wskazywali oni na brak placówek, których funkcjonowanie powinno wynikać z konwencji ONZ dotyczącej osób z niepełnosprawnościami. Według nich takie placówki powinny być przeznaczone przede wszystkim dla osób kończących edukację, bez względu na rodzaj niepełnosprawności, które nie mogą znaleźć miejsca w istniejącej, w ramach pomocy społecznej, sieci ośrodków wsparcia: środowiskowych domach samopomocy, domach pomocy społecznej¹¹, domach dziennego pobytu czy warsztatach terapii zajęciowej¹². Zwłaszcza, że w prawie 8,5% wszystkich powiatów nie funkcjonowała żadna tego typu placówka, a około 20% wszystkich ośrodków wsparcia nie spełniało wymaganych standardów. Centra miały być nowym typem placówek wsparcia, które realizują zasady deinstytucjonalizacji i podmiotowego traktowania osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z konwencją ONZ. (str. 24-26)

**Nierzetelne
przygotowanie
Programu – brak
wskaźników realizacji
i częste zmiany jego
zasad**

W latach 2019-2023 realizowano trzy edycje Programu. Każda z nich była wielokrotnie zmieniana w trakcie realizacji, co wskazuje, że Program nie był przygotowany z należytą starannością. Przykładowo edycja 2019 była czterokrotnie zmieniana, a edycja 2021 – pięciokrotnie. Zmieniane były także ogłoszenia o naborach wniosków w ramach tych edycji. W edycji 2019 dla celu głównego oraz celów szczegółowych nie przyjęto żadnych mierzalnych wskaźników oraz, co się z tym wiąże, nie określono ich wartości bazowych i docelowych, które powinny pozwolić na monitorowanie stopnia realizacji i ewaluację Programu. Jedynym ustalonym wskaźnikiem, była trwałość projektu przez pięć lat. W edycji 2021 zachowano 5-letni okres istnienia centrów i przyjęto dwa dodatkowe wskaźniki: liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – co najmniej 40% uczestników centrum; liczba miejsc w pobycie całodobowym – co najmniej dwa miejsca. Wskaźnik odnoszący się do liczby COM po raz pierwszy został przyjęty dopiero w połowie 2022 r.,

⁷ Dalej: PFRON.

⁸ Ogłoszonym przez MRPiPS 31 stycznia 2019 r. <https://niepelnosprawni.gov.pl/a.1126.plan-dzialania-na-rzecz-wsparcia-osob-niepel>

⁹ Dalej: ŚDS.

¹⁰ Na podstawie wypowiedzi Dyrektora Generalnego MRPiPS.

¹¹ Dalej: DPS.

¹² Dalej: WTZ.

w zmianie Programu edycja 2021¹³. Założono wówczas utworzenie, w ramach edycji 2019 i 2021, nie mniej niż 90 centrów. W edycji 2023 zaplanowano zwiększenie liczby centrów o co najmniej 10, objęcie usługami pobytu dziennego lub całodobowego w centrach co najmniej 200 osób oraz przyjęcie do centrów 50% osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydłużono też okres trwałości funkcjonowania centrów do 10 lat oraz określono czas realizacji edycji do 31 grudnia 2036 r. W edycji 2024 obniżono z powrotem do 40% udział osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności w ogólnej liczbie uczestników, a czas realizacji tej edycji wyznaczono do 31 grudnia 2037 r. W ocenie NIK, wdrożenie Programu, w którym nie zaplanowano konkretnego rezultatu, nie przyjęto mierzalnych wskaźników i nie określono ich wartości bazowych i docelowych, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji celów, było działaniem nierzetelnym. Wprowadzono co prawda wskaźniki, jednak były one zmieniane w poszczególnych edycjach, co przy równoczesnej realizacji kilku edycji z różnymi założeniami, nie pozwalało na ocenę efektywności Programu jako całości i nie było skutecznym narzędziem zarządzającym. (str. 27-29)

**Negatywna ocena
Programu przez
audytora
w Ministerstwie**

Ocena NIK jest zbieżna z wynikami audytu Programu COM, przeprowadzonego w styczniu 2023 r. przez Biuro Kontroli i Audytu – Samodzielne Stanowisko Audytu Wewnętrznego w MRPiPS. W sprawozdaniu z zadania audytowego wskazano zagrożenia, m.in.: niespójność celu głównego z założeniami Programu; niemierzalność celu głównego; otwarty katalog dokumentów, które należy złożyć aplikując o środki, co może powodować nierówne traktowanie wnioskodawców i wpływać na ocenę prawidłowości wydatkowania środków; wskazanie w kryteriach merytorycznych kryterium dotyczącego równomierności rozłożenia centrów mogące wpływać na obiektywizm oceny wniosków; wzór wniosku na funkcjonowanie centrum (Moduł II) nie zawierający istotnych elementów umożliwiających przeprowadzenie skutecznego monitoringu prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu. Według audytorów słabości te stwarzały ryzyko braku możliwości ustalenia, czy Program osiągnął zakładane cele, a co jest z tym związane, ryzyko niegospodarności wydatkowania środków. (str. 29-30)

**Status centrów po
wygaśnięciu
dofinansowania
z Programu**

W żadnej edycji Programu nie odniesiono się do kwestii dofinansowania funkcjonowania centrów po wyznaczonym dla nich okresie istnienia. NIK wskazuje, że zgodnie z „Ogólnoeuropejskimi wytycznymi dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”¹⁴, wsparcie powinno być świadczone przez cały okres, gdy jest ono potrzebne oraz modyfikowane w zależności od zmieniających się potrzeb i preferencji użytkowników. Oznacza to, że istnienie centrów powinno być zabezpieczone, aby osoby z niepełnosprawnościami, które były ich uczestnikami, nie straciły możliwości otrzymywania wsparcia po wygaśnięciu Programu, gdy nadal będą go potrzebować i by miały pewność pomocy w przyszłości. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Sekretarz Stanu¹⁵, zapewnił, że nie jest planowane zakończenie dofinansowania funkcjonowania COM w ramach Programu i podejmowane będą działania zmierzające do przyjęcia ujednoliconych treści programowych, dotyczących dofinansowania. W Ministerstwie planowane jest ponadto opracowanie projektu ustawy, która ureguluje system funkcjonowania i finansowania mieszkalnictwa wspomaganego, którego częścią mają być właśnie centra opiekuńczo-mieszkalne. W MRPiPS panuje jednak przekonanie, że w przypadku zakończenia pięcioletniego okresu działalności centrów, jeszcze przed wprowadzeniem nowych zasad dotyczących finansowania, większość samorządów będzie kontynuować ich działalność na własny koszt. (str. 30)

¹³ Z 30 czerwca 2022 r.

¹⁴ www.funduszeuropejskie.gov.pl dalej: „Ogólnoeuropejskie wytyczne”.

¹⁵ Dalej: Pełnomocnik Rządu.

Brak zgody samorządów na całkowite finansowanie centrów

Powyższa teza nie jest jednak zbieżna z wynikami kontroli NIK, ponieważ żaden z wójtów czy starostów nie zobowiązał się do prowadzenia centrum w sytuacji braku dofinansowania ze środków Programu lub innych środków pochodzących spoza budżetu powiatu czy gminy. W związku z tym, że podczas kontroli NIK w Ministerstwie nie przedstawiono dokumentów potwierdzających założenie opisywane w wypowiedzi Ministra, NIK wskazuje na brak rozeznania sytuacji przez MRPiPS i zaznacza, że bez dofinansowania znaczna część centrów przestanie istnieć, a osoby z niepełnosprawnościami będą zmuszone do poszukiwania innego miejsca i sposobu wsparcia. W ocenie NIK, konieczne jest zatem zapewnienie na dalsze lata, po upływie wskazanego w treści Programu okresu trwałości, dofinansowania działalności centrów opiekuńczo-mieszkalnych. (str. 30-31)

Niedookreślony charakter prawny centrów

Centra opiekuńczo-mieszkalne stanowią uzupełnienie systemu pomocy społecznej dotyczącej wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Ich status prawny wynika tylko z Programu. Jak wskazują przedstawiciele samorządów realizujących Program, dokument ten nastrocza wiele trudności interpretacyjnych. Ośrodki świadczą usługi na podstawie ustawy o pomocy społecznej, wymagania dla kadry kierowniczej są zgodne z wymaganiami określonymi w tej ustawie. Przyznawanie usług COM osobom ubiegającym się o takie wsparcie odbywa się także w oparciu o ustawę o pomocy społecznej. Ujęcie centrów w ustawie o pomocy społecznej da gwarancję stabilizacji tej formy wsparcia, długofalowego funkcjonowania i finansowania. (str. 31)

30% wniosków samorządów z dofinansowaniem Ministra

W ramach wszystkich edycji Programu jst złożyły do wojewodów łącznie 807 wniosków o środki finansowe. Wojewodowie rekomendowali i przekazali do Ministra 523 wnioski, tj. 64,8% wniosków złożonych przez jst. Spośród wniosków rekomendowanych przez wojewodów, Minister zatwierdził do dofinansowania 244 wnioski (46,7%). Oznacza to, że zatwierdzonych do dofinansowania zostało 30,2% wniosków złożonych przez samorządy. (str. 32)

Brak kryteriów oceny wniosków powodem dużej liczby wniosków odrzuconych przez Ministra

W Programie edycja 2019 nie wskazano żadnych kryteriów oceny wniosków, co utrudniało dokonywanie takiej oceny, a co jest z tym związane wdrożenie Programu. Efektem tego była, stwierdzona przez Ministra, duża liczba błędów w ocenach wniosków przekazywanych przez wojewodów do Ministra – spośród 148 wniosków złożonych w ramach naboru, wojewodowie rekomendowali do dofinansowania 50,0% (74 wnioski), jednak po weryfikacji przez Ministra jedynie 8,1% z nich (sześć wniosków) zostało zatwierdzonych do dofinansowania. NIK wskazuje, że nieokreślenie w ogłoszeniu o naborze wniosków kryteriów formalnych i merytorycznych ich oceny miało wpływ na opóźnienia w przyznawaniu samorządom dofinansowania, a także opóźnienia powstawania centrów w stosunku do terminów określonych przez jst. Ponadto spowodowało to konieczność dokonywania w Ministerstwie właściwie ponownej oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków, nie zaś wyłącznie weryfikacji list wniosków ocenionych i przekazanych przez wojewodów, co dodatkowo obciążało pracowników BON. (str. 33-35)

Edycja Programu 2019 bez wzoru karty oceny wniosków

W edycji Programu 2019 Minister nie opracował też wzoru karty oceny wniosków składanych przez samorządy, co spowodowało błędy w ocenach wniosków przez wojewodów. Od edycji Programu 2021 Minister opracował kartę oceny wniosku dla wojewody. W konsekwencji w kolejnych edycjach, we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich, oceny dokonywano zgodnie z kartami oceny wniosku gminy lub powiatu, co zdecydowanie zmniejszyło liczbę błędów na poziomie wojewodów i usprawniło sam proces dokonywania oceny. (str. 35)

Opóźnienia ocen wniosków na poziomie wojewody

Jeden ze skontrolowanych wojewodów – Wojewoda Mazowiecki – 50% wniosków złożonych w edycji 2019 ocenił po upływie wskazanego w ogłoszeniu terminu, tj. po upływie jednego miesiąca od ich złożenia. W tych przypadkach oceny wniosków dokonano po upływie 38, a nawet 86 dni. Powodem tego była konieczność złożenia dodatkowych wyjaśnień i uzupełnienia wniosku, co przedłużało proces ich oceny. Pozostali skontrolowani wojewodowie dochowali terminu na rozpatrzenie wniosków złożonych przez gminy i powiaty. (str. 36)

**Nierzetelna
i opóźniona
weryfikacja wniosków
w Ministerstwie**

Weryfikacja list rekomendowanych wniosków przekazanych przez wojewodów i ich zatwierdzenie do dofinansowania należała do zadań Ministra. Kontrola wykazała, że jeden spośród 12 badanych wniosków został nierzetelnie zweryfikowany przez *Zespół do weryfikacji wniosków i list rekomendowanych wniosków*. Wniosek ten rekomendowano do dofinansowania w pełnej wysokości, określonej we wniosku, mimo że zawierał koszt niekwalifikowalny w kwocie 148,0 tys. zł. *Zespół* w karcie oceny wniosku wskazał ten koszt jako niekwalifikowalny, mimo to przekazał do akceptacji Ministra wniosek obejmujący pełną kwotę. W efekcie tego Minister zatwierdził do dofinansowania wniosek zawierający koszty niekwalifikowalne. W przypadku trzech innych wniosków, spośród 12 objętych badaniem, stwierdzono nierzetelne przeprowadzenie ich weryfikacji pod względem formalnym: w dwóch kartach ocen nie uzupełniono podstawowych danych wynikających z obowiązującego wzoru, w jednym przypadku przewodnicząca *Zespołu* nie złożyła podpisu na protokole z posiedzenia, w dwóch przypadkach nie wypełniono części pól karty oceny formalnej wniosku, w jednym przypadku, pomimo informacji o pozytywnej ocenie zawartej w protokole z posiedzenia *Zespołu*, nie sporządzono karty oceny do przesłanej aktualizacji wniosku. W przypadku 10, spośród 12 badanych wniosków (83,3%), Minister nie dochował terminu na weryfikację wniosków. W ośmiu przypadkach przekroczył 30-dniowy termin na weryfikację i rozpatrzenie wniosku, w dwóch przypadkach weryfikacja i rozpatrzenie wniosku trwała ponad 45 dni. Było to niezgodne odpowiednio z ogłoszeniem o naborze wniosków edycji 2019 i pkt XI ogłoszenia – edycji 2021. Opóźnienia wyniosły od 14 do 115 dni i wpłynęły na terminy przekazywania środków do gmin i powiatów. (str. 37-38)

**Znaczne zmniejszenie
liczby wniosków
na realizację Modułu I**

W latach objętych kontrolą samorządy złożyły łącznie 807 wniosków, w tym 630 w ramach Modułu I i 177 Modułu II. W edycji 2019 gminy i powiaty złożyły 470 wniosków, w edycji 2021 – 303 wnioski, a w edycji 2023 – 34 wnioski. Zaznaczył się zatem znaczny spadek liczby wniosków składanych w ramach Programu. Zdecydowanie mniej wniosków wpłynęło zwłaszcza w ramach Modułu I – Utworzenie Centrum, co w ocenie NIK dowodzi spadku zainteresowania Programem w wyniku licznych zmiany jego zasad: w edycji 2019 wpłynęło 330 wniosków, w edycji 2021 – 267, a w edycji 2023 r. tylko 33 wnioski, tj. o 90% mniej niż w edycji 2019 i o 87% mniej niż w edycji 2021. (str. 37)

**Zawarcie umów
z wojewodami nawet
po pół roku
od zatwierdzenia
wniosku**

Po weryfikacji i zatwierdzeniu list wniosków, Minister zawierał umowy z wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu przyznanych w ramach Programu. W ramach wszystkich edycji Programu Minister zawarł z wojewodami łącznie 165 umów na kwotę 323 360,0 tys. zł, w tym na realizację Modułu I – 100 umów na kwotę 273 953,4 tys. zł oraz na realizację Modułu II – 65 umów na kwotę 49 406,6 tys. zł. Kontrola 12 umów za lata 2020-2023 na łączną kwotę 23 719,9 tys. zł wykazała, że średni czas, jaki upłynął od zatwierdzenia listy wniosków do zawarcia umowy z wojewodą wyniósł 67 dni, przy czym najkrótszy okres wyniósł siedem dni, a najdłuższy aż 176 dni. W pięciu przypadkach liczba dni od daty zatwierdzenia listy wniosków dofinansowanych do daty zawarcia umowy z wojewodami wyniosła 75, 77, 85, 126 i 176 dni. Długotrwałość tego procesu wynikała z faktu uzgadniania umów w formie papierowej i konieczności przekazywania dokumentacji pocztą tradycyjną. Mimo że w żadnej edycji Programu Minister nie zawarł zobowiązania co do czasu w jakim powinien podpisać umowy z poszczególnymi wojewodami, to jednak w ocenie NIK, tak długi, bo niemal półroczny okres zawierania umów skutkował przedłużeniem terminu podpisywania umów pomiędzy wojewodą a jst, co w konsekwencji przekładało się na późniejsze przekazywanie dofinansowania do gmin i powiatów. (str. 38)

**Opóźnienia
w zawieraniu umów
przez wojewodów z
gminami i powiatami**

Według Programu edycja 2019, wojewodowie mieli zawierać umowy z gminami i powiatami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków. W edycji 2021 i 2023 było to 30 dni od dnia zawarcia umowy z Ministrem. Kontrola wykazała, że w edycji 2019 wojewodowie nie wywiązali się z obowiązku zawarcia z samorządami umów ww. terminie, a jako powód opóźnień wskazywali w szczególności epidemię

**Określenie
zapotrzebowania
na wsparcie zadaniem
samorządu**

COVID-19 i związane z tym obostrzenia oraz zmiany przez jst harmonogramów. Ponadto wyjaśniali, że umowy z gminami i powiatami, zarówno w ramach Modułu I, jak i Modułu II mogli podpisać nie wcześniej niż po zawarciu umowy z Ministrem. Uwzględniając opóźnienia w tym zakresie, wojewodowie z przyczyn od siebie niezależnych nie mieli możliwości podpisania umów z jst w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra list rekomendowanych wniosków. (str. 39)

Zadaniem pomocy społecznej jest m.in. analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia w ramach ustawy o pomocy społecznej¹⁶. Diagnozowanie bieżących potrzeb oraz analizy dotyczące wzrostu liczby osób z niepełnosprawnościami na terenie gminy lub powiatu oraz ocena, w jaki sposób może to wpłynąć na zwiększenie czy zmniejszenie zapotrzebowania na usługi świadczone w społeczności lokalnej, jest także jednym z działań wskazanych w celu strategicznym „Włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami dające możliwość życia w społeczności lokalnej niezależnie od stopnia sprawności”, zawartym w „Strategii US”. Pięć spośród sześciu skontrolowanych centrów oferowało mieszkańcom miejsca pobytu dziennego i całodobowego, jedno centrum – w Golubiu-Dobrzyniu – wyłącznie miejsca całodobowe, gdyż jak wyjaśniono – istniejące w powiecie formy pobytu dziennego w pełni zabezpieczały potrzeby mieszkańców, brakowało natomiast doraźnych form pomocy całodobowej. (str.40)

**Potrzeby osób z
niepełnosprawnościami
rozpoznawane przez
samorządy, lecz nie
w pełnym zakresie**

Przed przystąpieniem do Programu COM wszystkie skontrolowane gminy i powiaty, dokonały kalkulacji liczbowej dotyczącej zapotrzebowania na tego typu wsparcie na swoim terenie. Przewidywaną liczbę uczestników COM określano zazwyczaj na podstawie: informacji uzyskanych w ośrodkach pomocy społecznej, organizacjach pozarządowych, danych dotyczących liczby osób oczekujących na przyjęcie do innych ośrodków wsparcia oraz liczby osób kończących edukację w szkołach specjalnych, a także przeprowadzonych badań ankietowych. Przedstawiciele samorządów zaznaczali jednak, że nie dysponują dokładnymi informacjami o liczbie osób z niepełnosprawnościami mieszkających na ich terenie i co się z tym wiąże ich potrzebami, a wynika to z braku jednego rejestru agregującego dane dotyczące takich osób. Sytuacja ta powoduje, że samorządy nie są w stanie określić rzeczywistej liczby osób potrzebujących wsparcia. Zdaniem NIK, zasadne jest stworzenie bazy danych zawierającej informacje dotyczące pełnej liczby osób z niepełnosprawnościami, w podziale na jednostki administracyjne (województwa, powiaty i gminy), co ułatwi samorządom kreowanie własnej polityki wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, a w szczególności samorządom przystępującym do Programu dokonywanie rzetelnego planowania i kalkulacji liczbowej zapotrzebowania na tego typu usługi. (str. 40-41)

**Informowanie
o możliwości uzyskania
pomocy w COM**

We wszystkich gminach i powiatach, w których NIK przeprowadziła kontrolę, lokalne władze przekazywały mieszkańcom informacje o możliwości udziału osób z niepełnosprawnościami w COM. W jednym samorządzie nie wykorzystano różnorodnych kanałów informacyjnych, ograniczając się wyłącznie do zamieszczenia informacji o nowopowstałej placówce na profilu Facebook. W ocenie NIK, było to niewystarczające poinformowanie mieszkańców o możliwości skorzystania z tego typu usługi i mogło wpłynąć na brak zainteresowania miejscami całodobowego pobytu w tym COM. W tym centrum miejsca pobytu nie były w pełni wykorzystane. W ramach pobytu dziennego zajętych było 76% miejsc, natomiast w ramach pobytu całodobowego zaledwie 8% dostępnych miejsc, o dofinansowanie których ubiegano się wnioskując o środki z Programu. Według wyjaśnień kierownika COM, wynikało to w szczególności z braku znajomości kadry, co powodowało, że rodziny obawiały się powierzyć opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, miały poczucie winy związane z oddaniem osoby pod opiekę instytucji oraz obawiały się utraty świadczenia pielęgnacyjnego. (str. 41-42)

¹⁶ Art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

**Zainteresowanie
miejscami w COM
przewyższające liczbę
dostępnych miejsc**

Zapotrzebowanie na uczestnictwo w centrach większe od przewidywanego we wniosku złożonym do wojewody występowało w znacznej większości skontrolowanych samorządów. Taka sytuacja miała miejsce w pięciu, spośród sześciu kontrolowanych gmin i powiatów (83,3%). Wydawano wówczas decyzje odmowne lub tworzone listy rezerwowe bądź listy osób oczekujących. W skontrolowanych placówkach wydano łącznie 57 decyzji odmawiających wsparcia, w tym 46 osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 11 osobom z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym. W dwóch placówkach, w przypadku liczby chętnych przekraczającej liczbę dostępnych miejsc, obowiązywały dodatkowe zasady przyjmowania do COM, np. w pierwszej kolejności przyjmowano osoby, które dotychczas nie korzystały z usług centrum, osoby samotne lub osoby, których opiekunowie nie mogli się nimi na co dzień zajmować. (str. 43-44)

**Uczestnictwo
w centrach
przyznawane osobom
spełniającym wymogi
Programu**

W żadnej gminie lub powiecie nie przyznano uczestnictwa w COM osobom, które nie spełniały wymogów Programu. Uczestnikami zajęć były wyłącznie osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub umiarkowanym, przy czym w ogólnej liczbie osób uczestniczących w zajęciach COM, osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym stanowiły około 77% uczestników.

**Uczestnictwo w COM
bez wywiadów i przed
wydaniem decyzji**

Przyjmowanie do centrów odbywało się z reguły na podstawie decyzji administracyjnych, przed wydaniem których przeprowadzane były zazwyczaj rodzinne wywiady środowiskowe. Takich wywiadów lub ich aktualizacji nie przeprowadzano w jednej jst – powiecie wołomińskim co było niezgodne z zasadami Programu wynikającymi z działu V.5. Podczas kontroli w COM w Kobyłce ustalono też przypadki przyjęcia uczestników do COM przed wydaniem decyzji administracyjnej kierującej do Centrum, co było niezgodne z działem V.1. Programu, w myśl którego uczestnikami są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usługi, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Takie postępowanie tłumaczono nagłymi przypadkami wymagającymi wsparcia.

NIK wskazuje zatem, że istnieje potrzeba wprowadzenia trybu pilnego przyznawania uczestnictwa w COM, jako wyjątku od obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej, poprzez nowelizację ustawy o pomocy społecznej, w sposób umożliwiający objęcie pomocą w ośrodkach wsparcia w trybie pilnym osób potrzebujących, w tym w centrach opiekuńczo-mieszkalnych. (str. 44-47)

**Decyzje kierujące
do COM zgodne
z Programem**

Wszystkie analizowane decyzje administracyjne przyznające uczestnictwo w COM, wydane dla 97 osób, których dokumentację skontrolowała NIK, dobrane spośród 379 uczestników korzystających ze wsparcia centrów, wskazywały zakres i rodzaj usług oraz czas trwania pobytu w COM. Było to zgodne z postanowieniami Programu. (str. 48)

**Wsparcie w COM
adekwatne do potrzeb
uczestników**

Uczestnicy centrów korzystali z usług opiekuńczych, z zajęć terapeutycznych, wsparcia psychologicznego, rehabilitacji, poradnictwa socjalnego, a usługi były dostosowane do ich indywidualnych potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia. Realizowano także usługi asystenckie. Potrzeby uczestników wynikały z dokumentów zgromadzonych w ich sprawach, były to m.in. oświadczenia o przyjmowanych lekach, wywiady wstępne przeprowadzone przez pracownika socjalnego, opisujące np. stopień niepełnosprawności, schorzenia, sytuację rodzinną, oczekiwania uczestnika (bądź opiekunów). W wywiadach dokonywano także oceny aktualnego stanu psychofizycznego, tj. sprawności umysłowej (przez psychologa) i sprawności ruchowej (przez fizjoterapeutę). Dokumentacja zawierała także orzeczenie o stopniu niepełnosprawności. Dla uczestników Programu opracowywano dokumenty, na podstawie których realizowano wsparcie. Były to: indywidualne plany korzystania z pomocy, wsparcia czy innych zajęć, plany pracy terapeutycznej, programy terapeutyczno-opiekuńcze, plany pielęgnacji, opieki i terapii, w których wskazywano zakres i rodzaj oferowanej pomocy. Cyklicznie, raz w miesiącu, raz na pół roku lub tuż przed zakończeniem uczestnictwa w COM, oceniane było wykonanie planów. (str. 48-49)

**Brak uchwał
o odpłatności za pobyt
w COM w 50%
jednostek**

W trzech samorządach spośród sześciu skontrolowanych, nie podjęto uchwał dotyczących odpłatności za uczestnictwa w COM, co wiązało się z nieprzygotowaniem odpowiednich uchwał przez zarządy powiatów oraz wójta. Powodem tego była przede wszystkim wystarczająca kwota środków otrzymanych z FS na funkcjonowanie placówki oraz trudna sytuacja materialna rodzin osób z niepełnosprawnościami. W trzech pozostałych skontrolowanych jednostkach uchwały w sprawie odpłatności za pobyt w COM, co prawda zostały podjęte, lecz mimo to w jednym powiecie – powiecie wołomińskim – miejscowy PCPR wydawał decyzje administracyjne sprzeczne z przyjętą uchwałą, tj. przyznające bezpłatny pobyt w centrum. W dwóch innych centrach (w Jaszczowie i Krzemiennej) odpłatność od uczestników była pobierana tylko okresowo, gdyż w pozostałym okresie otrzymane środki z FS były wystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania. (str. 49-50)

**Spełnienie wymogów
Programu co do kadry
COM i warunków
lokalowych**

W jednym centrum¹⁷ nie wszystkie pomieszczenia, w których mogły przebywać osoby z niepełnosprawnościami zostały wyposażone w system przyzywowy, a w innym nie zamieszczono np. oznakowania kierunkowego w punktach węzłowych wewnątrz budynku, nie umieszczono planów tyflograficznych (dla osób niewidomych) oraz pętli indukcyjnych (dla osób niedosłyszących), numeracji pokoi. Osoby z niepełnosprawnościami nie miały możliwości zapoznania się w formie dotykowej lub w formie dźwiękowej ze wszystkimi symbolami graficznymi, piktogramami oraz informacjami tekstowymi zamieszczonymi w budynku. Nie wszystkie centra zatrudniały też odpowiednio wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę. Kierownicy dwóch COM nie spełniali wymogów określonych w Programie odnośnie do specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej oraz co najmniej 3-letniego stażu pracy w sektorze pomocy społecznej. Powodem tego był brak na lokalnym rynku pracy osób spełniających wymagania. (str. 50-51)

**Wyżywienie dla
uczestników
zapewniane przez
wszystkie centra**

Uczestnikom wszystkich skontrolowanych centrów zapewniono wyżywienie, przy czym w przypadku pobytu dziennego, liczba posiłków była zróżnicowana i wynosiła od jednego do trzech posiłków dziennie. NIK wskazuje, że różna liczba posiłków wydawanych w poszczególnych centrach świadczy o niejednolitej interpretacji wymogów Programu (dotyczy pierwszej edycji Programu). W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia uszczegółowienie kwestii dotyczącej liczby posiłków dla uczestników COM w edycji Programu 2021, gdzie wskazano, że przyznanie usługi jest równoznaczne z zapewnieniem uczestnikom wyżywienia (minimum trzech posiłków dziennie w pobycie całodobowym – śniadanie, obiad, kolacja oraz minimum dwóch posiłków w pobycie dziennym – śniadanie, obiad), z uwzględnieniem zaleceń wynikających ze stanu zdrowia. Takie postanowienia utrzymane zostały w Programie edycja 2023 i edycja 2024. (str. 52-55)

**Program
bez monitoringu
Ministra**

W poszczególnych edycjach Programu odmiennie zaplanowano jego monitorowanie przez Ministra. W ocenie NIK wskazuje to na nierzetelne opracowanie dokumentu. Samorządy składały sprawozdania do wojewodów, wojewodowie do Ministra, który w edycji 2019 powinien dokonać akceptacji sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca oraz sporządzić sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu w terminie do 31 maja każdego roku po roku realizacji Programu. W edycji 2021 zachowano zapis dotyczący akceptowania przez Ministra sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca każdego roku; usunięto zadanie polegające na sporządzaniu przez Ministra sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu w terminie do 31 maja. Jednocześnie jednak zachowano, w zadaniach Ministra, obowiązek sporządzania zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu bez określenia terminu. W edycji 2023 zmieniono zakres sprawozdań dla jst i wojewodów oraz wydłużono do 30 kwietnia termin akceptacji sprawozdań wojewodów przez Ministra. Zrezygnowano ze sporządzania przez Ministra sprawozdań zbiorczych. Sprawozdania zbiorcze sporządzone za 2019 r. i 2020 r. zawierały elementy sprawozdań rocznych, które składali wojewodowie, jednak Minister nie

¹⁷ Szczegółowe informacje znajdują się w części „Ważniejsze wyniki kontroli”.

analizował tych danych, nie odnosił się do realizacji celów i wskaźników Programu oraz nie dokonywał jego oceny. Ponadto ani ustawa o Funduszu Solidarnościowym, ani Program COM czy ogłoszenia o naborach wniosków nie określały, czy sporządzane przez Ministra sprawozdania zbiorcze mają być przekazane do innego organu. Sprawozdania nie były także publikowane na stronach internetowych Ministerstwa. Aby prawidłowo nadzorować realizację Programu, w tym wykorzystanie środków finansowych, w ocenie NIK, do zadań Ministra powinno należeć coroczne sporządzenie sprawozdania z realizacji Programu, a także po zakończeniu poszczególnych jego edycji, podsumowanie każdej z nich. Dokumenty podsumowujące i oceniające Program powinny być prezentowane na stronach internetowych MRPiPS.

Wskazując na skutki rezygnacji od 2021 r. z opracowywania rocznych sprawozdań zbiorczych, NIK zaznacza, że uniemożliwia to monitorowanie realizacji Programu, gdyż w rezultacie Minister nie ma informacji o podstawowych danych dotyczących Programu jako całości, tj. liczby funkcjonujących centrów, kwoty wydatkowanych środków, czy liczby miejsc i liczby uczestników Programu. (str. 56-58)

Opóźnienia lub brak akceptacji Ministra sprawozdań złożonych przez wojewodów

Ponadto Minister nie dokonał akceptacji sprawozdań złożonych przez wojewodów w terminie do 31 marca, co było niezgodne z postanowieniami Programów – dział XIII.3 edycji 2019 i dział XIII.5 edycji 2021. Spośród 20 sprawozdań rocznych i końcowych, w 13 przypadkach (65%) akceptacja sprawozdania nastąpiła po terminie wskazanym w Programie. W jednym przypadku Minister w ogóle nie zaakceptował sprawozdania. Opóźnienia w tym zakresie wyniosły od 29 do 189 dni, przy czym średnia wyniosła 107 dni. Minister nie dokonał też akceptacji dwóch sprawozdań końcowych, złożonych przez wojewodów, dotyczących zadań zakończonych w 2023 r. Naruszało to zasady Programu zapisane w dziale XII.7 edycja 2019 i dziale XII.9 edycja 2021. Opóźnienie w tym przypadku, od dnia złożenia sprawozdania przez wojewodę do dnia kontroli NIK, wyniosło od 220 dni do 527 dni. Brak akceptacji sprawozdań uniemożliwiał dokonanie przez Ministra ostatecznej weryfikacji zrealizowanych zadań oraz zatwierdzenia rozliczenia środków z Funduszu Solidarnościowego. W ocenie NIK było to nierzetelne. (str. 71)

Rzetelny nadzór wojewodów nad Programem

Wojewodowie, co do zasady, rzetelnie sprawowali nadzór nad realizacją Programu. Nadzór ten polegał przede wszystkim na ocenach wniosków składanych przez gminy i powiaty, a także na weryfikacji poprawności składanych rocznych i końcowych sprawozdań z wykonania zadań, w szczególności badaniu dokumentów finansowych w celu ustalenia kwalifikowalności wydatków, analizie list obecności uczestników pobytu dziennego i całodobowego. W przypadku stwierdzenia nieścisłości i błędów np. we wnioskach czy sprawozdaniach, wzywali samorządy do ich skorygowania. Trzech spośród czterech skontrolowanych wojewodów przeprowadzało kontrole w samorządach i funkcjonujących centrach. Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie prowadził kontroli planowych dotyczących COM, przeprowadził natomiast monitoring i kontrolę na zlecenie Ministra. Jeden wojewoda realizował wizyty monitorujące, mające na celu ustalenie, na jakim etapie jest proces budowy oraz czy powstający obiekt spełnia wymogi, w tym kryteria dostępności, o których mowa w Programie. Kontrole w centrach opiekuńczo-mieszkalnych prowadziło też trzech starostów/wójtów lub jednostki samorządowe nadzorujące działalność COM funkcjonujących na danym terenie np. PCPR. (str. 58-60)

Brak w Ministerstwie danych dotyczących wykorzystania środków na realizację kolejnych edycji Programu

Plan finansowy Funduszu Solidarnościowego nie określał wysokości środków przewidywanych na finansowanie Programu COM, a kwoty ujęte w treści Programu lub ogłoszeń o naborze wniosków były wielokrotnie zmieniane i wahały się od 50 000,0 tys. zł w 2019 r. do 150 000,0 tys. zł w 2023 r. Z przedstawionych przez Ministerstwo danych dotyczących wykorzystania środków wynikało, że na realizację Programu w latach 2020-2023 wydatkowano łącznie 270 820,0 tys. zł z 632 375,0 tys. zł zaplanowanych (42,8%). Niższe niż planowano wykorzystanie środków związane było z wydłużeniem w samorządach czasu realizacji zadań w ramach Modułu I, w związku z czym

wydatkowanie środków przechodziło na kolejne lata. NIK zwraca jednak uwagę, że Minister przedstawił informację o całościowym wykorzystaniu środków z FS na realizację Programu w oparciu o dane opracowane na podstawie wyciągów z systemów księgowych dotyczących środków przekazanych i pomniejszonych o zwroty w ramach jednego roku kalendarzowego. Zatem dane te nie wskazują rzeczywistego wykorzystania środków na realizację zadań w danym roku, a jedynie środki przekazane w danym roku, pomniejszone o zwroty dokonane za rok poprzedni. Wynikało to z faktu, że w Ministerstwie nie gromadzono danych dotyczących kwoty środków wydatkowanych każdego roku z Programu. Dane dotyczące wykorzystania środków na realizację zadań, uzyskano na potrzeby kontroli NIK od wojewodów. Takie działanie wskazuje na brak nadzoru Ministra nad środkami z Programu. (str. 61-62)

**Wydatki samorządów
zgodne z Programem**

Skontrolowane gminy i powiaty otrzymały na realizację Programu w latach 2020-2023 łącznie środki w wysokości 25 726,0 tys. zł, z tego na zadania z Modułu I – 15 257,5 tys. zł, na zadania z Modułu II – 10 335,7 tys. zł oraz na obsługę Programu 132,8 tys. zł. Samorządy wydatkowały łącznie 25 329,7 tys. zł, w tym na utworzenie centrów kwotę 16 020,8 tys. zł. Podczas kontroli NIK nie stwierdzono wydatku niekwalifikowalnego¹⁸. We wszystkich skontrolowanych samorządach wydatki poniesione na utworzenie i wyposażenie centrów (Moduł I) oraz zapewnienie ich funkcjonowania (Moduł II) były przewidziane w kosztorysach, a także były racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowach. (str. 63-65)

**Środki własne na
rachunku COM i zwroty
środków z innego
rachunku**

Wszystkie skontrolowane gminy i powiaty miały wyodrębnione rachunki bankowe dla środków Programu, za pośrednictwem których ponosiły wydatki związane z utworzeniem i funkcjonowaniem centrów oraz prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków, co było zgodne z postanowieniami Programu. Kontrola wykazała jednak, że działania części jednostek naruszały zasady Programu: w jednej jednostce na rachunku bankowym prowadzonym dla środków Programu ujmowano także środki własne powiatu, w kolejnej zwrot niewykorzystanej w latach 2021-2023 części środków z Programu zrealizowano z innego, niż wyodrębniony dla Programu rachunku bankowego, a dwie jednostki samorządowe dokonały zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania po terminie określonym w zawartych umowach. Wskazane nieprawidłowości były wynikiem błędów pracowników zajmujących się obsługą Programu. (str. 66-67)

**Niewystarczające
środki z FS
na funkcjonowanie
COM**

W żadnym ze skontrolowanych samorządów środki otrzymywane z Programu nie były wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem COM. Każda jednostka przekazywała na ten cel środki własne, niezależnie od tego, czy uczestnicy centrum wnosili opłaty czy też nie. W jednej placówce, mimo nieobecności uczestników, nie zmniejszano wysokości finansowania z FS, co naruszało zasady Programu, zgodnie z którym w przypadku niewykorzystania miejsc w COM, wysokość finansowania w ramach Modułu II zostaje zmniejszona do wysokości 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego dla każdego z tych miejsc. Wynikało to z błędnej interpretacji postanowień Programu. We wszystkich pozostałych jednostkach, w przypadku usług zamieszkania całodobowego, wysokość dofinansowania była zmniejszona proporcjonalnie do dni pobytu. NIK wskazuje, że choć kwoty środków określone w Programie dla jednego uczestnika centrum w ramach pobytu dziennego (20,0 zł za godzinę pobytu) i całodobowego (nie więcej niż 5,0 tys. zł miesięcznie), w momencie składania przez samorządy wniosków były adekwatne do ówczesnej sytuacji, to jednak rosnące ceny towarów i usług oraz coraz wyższe koszty pracownicze sprawiły, że niewaloryzowane środki przeznaczone na funkcjonowanie COM okazały się niewystarczające. Taka sytuacja może spowodować ograniczanie usług specjalistycznych, jak rehabilitacja, terapia zajęciowa czy wsparcie psychologiczne. W związku z tym, NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w Programie edycja 2023 i edycja 2024 kwoty środków, w ramach usług dziennych – do 22,0 zł za godzinę pobytu na jednego mieszkańca centrum,

¹⁸ Nie dotyczy wydatku opisanego na str. 15.

lecz wskazuję także, że pozostawienie wysokości wsparcia finansowego w przypadku usług całodobowych na poziomie 5,0 tys. zł nie jest czynnikiem zachęcającym samorządy do przystąpienia do Programu COM, a te które już realizują Program naraża na konieczność dofinansowania działalności centrów. Należy także zaznaczyć, że zwiększona kwota za godzinę w ramach pobytu dziennego dotyczy wyłącznie samorządów, które przystąpiły do Programu w edycji 2023 i edycji 2024. Jednostki samorządu terytorialnego realizujące Program z edycji 2019 i edycji 2021 nadal otrzymują wsparcie w wysokości 20,0 zł za godzinę. W ocenie NIK, taki sposób finansowania Programu powoduje nierówne traktowanie gmin i powiatów, które wcześniej zdecydowały się na utworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych dla osób z niepełnosprawnościami. Stwarza to także konieczność zrównania kwoty dofinansowania za godzinę pobytu uczestnika w ramach trybu dziennego, co najmniej do wysokości obowiązującej w edycji 2023 i 2024 oraz coroczne waloryzowanie tych kwot w oparciu o wskaźnik wzrostu kosztów utrzymania. (str. 65-70)

**Środki
na funkcjonowanie
centrów przekazywane
nawet w połowie roku**

Środki na funkcjonowanie COM przekazywane były samorządom dopiero w połowie roku, co było konsekwencją terminów zawierania przez Ministra umów z wojewodami. Przekazywanie w połowie roku kalendarzowego środków na pokrycie wydatków ponoszonych od początku danego roku zaburza płynność finansową i utrudnia funkcjonowanie centrów, a także powoduje konieczność zabezpieczenia w budżecie samorządów niezbędnych środków własnych, co może spowodować niezrealizowanie w terminie ważnych zadań inwestycyjnych z punktu widzenia gmin i powiatów. W ocenie NIK, wskazuje to na konieczność zawierania przez Ministra umów z wojewodami, zwłaszcza dotyczących realizacji Modułu II, w terminach umożliwiających samorządom ciągłość finansowania działalności centrów ze środków Funduszu Solidarnościowego. (str. 62-63)

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące na potrzebę doprecyzowania i ujednolicenia założeń Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” oraz zainteresowania taką formą pomocy, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wnioski do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

- 1) Ustawowe usytuowanie w systemie pomocy społecznej centrów opiekuńczo-mieszkalnych. NIK stoi na stanowisku, że z uwagi na potrzeby osób z niepełnosprawnościami należy podjąć działania legislacyjne, mające na celu zapewnienie trwałości centrów opiekuńczo-mieszkalnych, które spotkały się ze znacznym zainteresowaniem. Centra opiekuńczo-mieszkalne powinny być włączone do ustawy o pomocy społecznej z określeniem ich statusu, sposobu tworzenia i finansowania.
- 2) Podjęcie działań w celu nowelizacji ustawy o pomocy społecznej umożliwiającej przyznanie osobom potrzebującym pomocy w ośrodkach wsparcia w trybie pilnym.
- 3) Zapewnienie po upływie okresu trwałości wskazanego w treści Programu, dofinansowania działalności centrów opiekuńczo-mieszkalnych – do czasu ustabilizowania sytuacji centrów, mając na uwadze „Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności” i deklaracje samych samorządów.
- 4) Zrównanie – obowiązującej dla centrów opiekuńczo-mieszkalnych utworzonych na podstawie edycji Programu 2019 i edycji 2021 kwoty dofinansowania za godzinę pobytu uczestnika w ramach trybu dziennego, co najmniej do wysokości obowiązującej w edycji 2023 i 2024, a następnie coroczne waloryzowanie tych kwot w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych.
- 5) Zawieranie z wojewodami umów dotyczących realizacji Modułu II w terminach umożliwiających samorządom ciągłość finansowania działalności centrów ze środków Funduszu Solidarnościowego.
- 6) Wzmocnienie nadzoru nad realizacją Programu, w tym sporządzanie corocznie sprawozdania z jego realizacji, a także podsumowanie każdej zakończonej edycji Programu oraz prezentowanie ich na stronach MRPiPS.
- 7) Utworzenie i zapewnienie dostępu jednostkom samorządu terytorialnego do bazy danych zawierającej informacje dotyczące pełnej liczby osób z niepełnosprawnościami, w podziale na jednostki administracyjne (województwa, powiaty i gminy), co ułatwi samorządom kreowanie własnej polityki wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, a w szczególności samorządom przystępującym do Programu pozwoli na rzetelne planowanie i wyliczanie zapotrzebowania na tego typu usługi.

Wojewodowie

Realizacja zadań zgodnie z postanowieniami umów zwartych z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także zasad wynikających z dokumentów programowych oraz przeprowadzanie kontroli w samorządach realizujących Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” dla osób z niepełnosprawnościami.

Władze gmin i powiatów

- 1) Zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami wsparcia adekwatnego do ich potrzeb, z uwzględnieniem „Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”.
- 2) Przestrzeganie postanowień umów i zasad zawartych w dokumentach Programu „Centra opiekuńczo – mieszkalne”.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE PROGRAMU COM

**Brak rozeznania
potrzeb osób
z niepełnosprawnościami**

Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” nie został prawidłowo przygotowany. Przed opracowaniem jego zasad Minister nie określił skali potrzeb, w tym liczby centrów opiekuńczo-mieszkalnych niezbędnych dla ich zaspokojenia. W Programie nie przyjęto wskaźników i nie określono ich wartości bazowych i docelowych, co nie pozwala na monitorowanie stopnia realizacji celów i przeprowadzenie ewaluacji Programu. Tym samym, pomimo wydatkowania na jego realizację kwoty ponad 200 mln. zł, skuteczność Programu jest praktycznie niemożliwa do zweryfikowania. Liczne zmiany postanowień Programu w trakcie trwania jego edycji prowadziły do nierównego traktowania samorządów realizujących zadania i opóźnień przekazywania środków. W żadnej edycji Programu nie zagwarantowano dofinansowania funkcjonowania centrów po upływie wymaganego okresu działalności, a brak środków dla samorządów może spowodować zamknięcie zdecydowanej większości z nich.

Przed przygotowaniem Programu COM w 2019 r. w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie zdiagnozowano sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Nie opracowano wówczas analizy wskazującej na potrzebę utworzenia placówek pobytu dziennego i całodobowego w formie centrów opiekuńczo-mieszkalnych. Do uzasadnienia Programu wykorzystano wyniki konsultacji przeprowadzonych w 2018 r. przed przyjęciem ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Odbyło się wówczas 16 spotkań w województwach z udziałem kierownictwa Ministerstwa, wojewodów, dyrektorów oddziałów Narodowego Funduszu Zdrowia¹⁹ i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych²⁰ oraz środowisk osób z niepełnosprawnościami. Celem konsultacji było wyznaczenie kierunków budowy systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Z tych konsultacji nie powstał żaden dokument, lecz w uzasadnieniu do projektu ustawy o FS zaznaczono, że istniejące wsparcie dotyczące aktywizacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami finansowane ze środków PFRON jest niewystarczające i to ze środków Funduszu będą finansowane rządowe i resortowe programy wsparcia społecznego, zawodowego lub zdrowotnego osób z niepełnosprawnościami (w obszarach m.in. informacji i komunikacji, urządzeń i technologii oraz różnego rodzaju usług). Ustawa o FS zobowiązała Ministra do corocznego ogłaszania i publikowania w BIP planów działania na rzecz wsparcia osób z niepełnosprawnościami²¹, w których będą ustalane rodzaje zadań i programów do zrealizowania, a także warunki ich realizacji. W pierwszym planie wsparcia na rok 2019²² zaplanowano uruchomienie kilku programów finansowanych z Funduszu Solidarnościowego: Program „Opieka wytchnieniowa”, Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, a także Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”. Programy te realizowano w kolejnych latach.

Według wyjaśnień dyrektora generalnego, w Ministerstwie zdecydowano o utworzeniu placówek nowego typu, zamiast dofinansowania i dostosowania już istniejących ośrodków wsparcia, np. ŚDS. Była to odpowiedź na apel środowiska osób z niepełnosprawnościami, ich rodzin i opiekunów, którzy wskazywali, że w Polsce brakuje ośrodków – miejsc pobytu dziennego i całodobowego (mieszkań), o których stanowi konwencja ONZ, tj. przeznaczonych w szczególności dla osób kończących edukację (dorosłych z niepełnosprawnościami), bez względu na typ niepełnosprawności, którzy nie mogą znaleźć miejsca w istniejącej, w ramach pomocy społecznej, sieci ośrodków wsparcia, jak choćby ŚDS, DPS, domy dziennego pobytu czy też WTZ.

¹⁹ Dalej: NFZ.

²⁰ Dalej: ZUS.

²¹ Dalej: plany wsparcia.

²² Z 31 stycznia 2019 r.

Poza tym centra opiekuńczo-mieszkalne stanowią wprowadzenie formy ośrodka wsparcia, tak jak wskazano w art. 51 ustawy o pomocy społecznej, jednak różnią się np. od ŚDS tym, że trafiają do nich osoby niezależnie od kryterium dochodowego (obowiązującego w pomocy społecznej) oraz rodzaju niepełnosprawności i są organizowane przez JST, zgodnie z założeniami Programu.

Ponadto dostrzegalne były tzw. białe plamy, np. w sieci ŚDS, gdzie w prawie 8,5% powiatów w skali kraju nie funkcjonowała żadna tego typu placówka, a niemal 20% wszystkich ośrodków wsparcia nie spełniało wymaganych standardów. Na potwierdzenie wyjaśnień nie przedstawiono jednak żadnej dokumentacji.

Zastępca Dyrektora BON stwierdził natomiast, że istniała potrzeba utworzenia nowego typu placówek wsparcia, które powinny realizować zasady deinstytucjonalizacji i podmiotowego traktowania osób z niepełnosprawnościami, zgodnie z konwencją ONZ. Z rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami gmin i powiatów wynikało, że tego typu placówki powinny funkcjonować w każdym powiecie.

COM – element deinstytucjonalizacji

Tworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych jest elementem deinstytucjonalizacji pomocy dla osób z niepełnosprawnościami. NIK jednak zaznacza, że zgodnie z „Ogólnoeuropejskimi wytycznymi”, przed rozwinięciem usług ważne jest stworzenie jasnej wizji ich modelu oraz zasad, na jakich powinien być oparty, aby zapewnić poszanowanie praw wszystkich użytkowników usług. Rozwój nowych usług powinien opierać się na analizie bieżącej sytuacji oraz być powiązany z indywidualną oceną i samooceną. Użytkownicy, osoby zapewniające im wsparcie, rodziny i opiekunowie powinni być aktywnie zaangażowani w rozwój takich usług, ich świadczenie, monitorowanie oraz ocenę.

Przy określaniu wstępnych założeń Programu COM nie przeprowadzono diagnozy problemu uzasadniającego podjęcie takiego Programu. Nie przedstawiono uzasadnienia zawierającego opis problemu i potrzeb, wskazujących na konieczność stworzenia takiego Programu. Nie opracowano również wstępnego opisu korzyści mających być efektem Programu ani wskaźników ich realizacji, zakładanych wskaźników celów i korzyści, określonych na podstawie diagnozy ówczesnej sytuacji i przeglądu dotychczasowych działań publicznych dotyczących tych problemów.

Szczątkowa diagnoza sytuacji w pierwszej edycji Programu

W ramach prac nad Programem, Minister wystąpił do NFZ o dane dotyczące osób z niepełnosprawnościami oraz przeprowadził konsultacje wewnętrzne. Jednak diagnoza sytuacji zawarta w Programie edycja 2019 ograniczała się wyłącznie do danych statystycznych dotyczących liczby osób z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności²³ oraz niektórych form wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami²⁴. Nie podano danych dotyczących DPS, w których również przebywają dorosłe osoby z niepełnosprawnościami. Nie określono potrzeb co do liczby osób potrzebujących takiej formy wsparcia, liczby COM, liczby miejsc pobytu dziennego i całonocnego, nie wskazano powiatów i gmin najbardziej potrzebujących takich ośrodków na swoim terenie.

Dopiero w diagnozie sytuacji zawartej w zmianach Programu edycji 2021 (z czerwca 2022 r.) oraz edycjach Programu 2023 i 2024 zamieszczono statystyki dotyczące osób z orzeczeniami o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w podziale na województwa oraz określono perspektywę czasową Programu (2036 r. dla edycji 2023 i 2037 r. dla edycji 2024).

²³ Podano, że wg BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności wynosiła 813 tys., a z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – 1451 tys. Natomiast wg systemu EKSMON (Elektroniczny Krajowy System Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności) było ich odpowiednio 685,5 tys. i 1238,0 tys. osób.

²⁴ Napisano, że wg stanu na koniec 2017 r. funkcjonowało 800 środowiskowych domów samopomocy, dysponujących 29,7 tys. miejscami, z których skorzystało 32,5 tys. uczestników. Na koniec 2018 r. w Polsce działało 718 WTZ, w których uczestniczyło 27,5 tys. osób oraz 116 zakładów aktywności zawodowej (ZAZ), w których zatrudnionych było 6,7 tys. osoby, w tym 5,0 tys. osób zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

**Program COM jako
pilotaż**

Zastępca Dyrektora BON potwierdzając, że przed przyjęciem Programu nie określono liczby potrzebnych centrów stwierdził, że przed edycją 2023 dokonano analizy rozmieszczenia COM na mapie Polski, co poskutkowało zmianą kryteriów oceny wniosków i przyznawaniem dodatkowych punktów samorządom z powiatów, w których nie było dotychczas takiego centrum.

Odnosząc się do nierzetelnie przygotowanego Programu, Dyrektor wyjaśnił, że Program miał charakter pilotażowy, co zostało wpisane do „Strategii wsparcia osób z niepełnosprawnościami 2021-2030”. Podkreślił też, że w 2024 r. przeprowadzono konsultacje mające na celu ujednolicenie zasad Programu, a także wprowadzenie systemowych rozwiązań dotyczących mieszkalnictwa wspomaganego dla osób z niepełnosprawnościami – w oparciu o COM oraz mieszkania treningowe i wspomagane (programy PFRON).

Zdaniem NIK, pilotażowy charakter Programu nie tłumaczy nierzetelnego jego przygotowania. Należy przy tym wskazać, że ani w Programie (edycja 2019), ani w Komunikacie Ministerstwa zamieszczonym w BIP o naborze wniosków w ramach tej edycji i ogłoszeniu o naborze wniosków nie poinformowano, że Program miał charakter pilotażowy. Wpisanie tego określenia do przyjętej dwa lata później „Strategii OZ” nie przesądzało o charakterze Programu. Pilotaż jest narzędziem próbnym, testującym planowane rozwiązania przed ich docelowym przyjęciem (np. w określonych ramach czasowych, na ograniczonym obszarze). Po zakończeniu pilotażu powinny być wyciągnięte wnioski i podjęte decyzje dotyczące dalszych losów testowanego rozwiązania: zakończenie jego realizacji lub kontynuacja na obszarze całego kraju. Założenia Programu COM, zaplanowanego do realizacji w całym kraju, w którym przewidziano trzyletnie zadania inwestycyjne w ramach Modułu I oraz funkcjonowanie Centrów w pięcioletnim (w edycji 2019 i 2021) oraz dziesięcioletnim (w edycji 2023 i 2024) okresie trwałości, nie spełniają kryteriów programu pilotażowego. Trudno zresztą przyjąć za zasadne testowanie rozwiązań na osobach z niepełnosprawnościami, które znalazły swoje miejsce w COM i nagle miałyby zostać tego wsparcia pozbawione. NIK zwraca ponadto uwagę, że pilotaż każdego przedsięwzięcia powinien być rzetelnie przygotowany i poprzedzony konsultacjami, co w przypadku Programu COM nie miało miejsca.

Należy również zaznaczyć, że Polska ratyfikując konwencję ONZ zobowiązała się m.in. do przestrzegania art. 31 tej konwencji, tzn. do zbierania odpowiednich informacji, w tym danych statystycznych i wyników badań, które umożliwiają kształtowanie i realizowanie polityki służącej wykonywaniu konwencji. Zgodnie z art. 31 ust. 2 konwencji ONZ, zbierane informacje powinny być odpowiednio segregowane i powinny służyć pomocą w ocenie realizacji zobowiązań wynikających z konwencji oraz w rozpoznawaniu i likwidowaniu barier, na które napotykają osoby z niepełnosprawnościami przy korzystaniu ze swoich praw. Natomiast art. 31 ust. 3 konwencji nakłada na Państwa obowiązek przyjęcia na siebie odpowiedzialności za rozpowszechnianie danych statystycznych oraz zapewnienia ich dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, a także innych osób.

Diagnoza sytuacji osób z niepełnosprawnościami zawarta została w obowiązującej od 2021 r. „Strategii ON” – pierwszym wieloletnim dokumencie strategicznym dotyczącym w całości wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Był to jednak dokument późniejszy niż Program COM.

Minister nie podjął szerokiej promocji Programu COM. Informacje o wszystkich edycjach Programu, zmianach dotyczących kolejnych naborów i terminów składania wniosków, wprowadzeniu Generatora FS, listach zatwierdzonych wniosków, które uzyskały dofinansowanie, zamieszczano na stronach BIP Ministerstwa oraz na stronie BON²⁵. Na etapie tworzenia i ogłaszania Programu (edycja 2023), 1 czerwca 2023 r. do wszystkich wojewodów rozesłano pisma informujące o głównych zmianach w Programie w stosunku do poprzednich edycji oraz o wprowadzeniu Generatora Funduszu Solidarnościowego. W ramach działań informacyjno-promocyjnych w 2023 r. zorganizowano także

**Promocja Programu
COM na stronach BIP
Ministerstwa**

²⁵ Było to zgodne z Programem Dział XII – zadania Ministra.

dwa szkolenia on-line dla pracowników urzędów wojewódzkich z zakresu obsługi Generatora.

5.1.1. ZMIANY PROGRAMU

Wielokrotne zmiany Programu COM

Program edycja 2019, podpisany przez Ministra 5 maja 2019 r., był czterokrotnie zmieniany *Programami o zmianie Programu*²⁶. Program (edycja 2021, obowiązujący od 4 maja 2021 r.), zmieniano pięciokrotnie²⁷. W ramach tych edycji zmieniane były także ogłoszenia o naborach wniosków. Dla edycji 2021 wydano trzy *ogłoszenia o zmianie ogłoszenia o naborze wniosków* (w latach 2021-2022). Także Program w edycji 2023 i edycji 2024 oraz ogłoszenia o naborach wniosków w ramach tych edycji zawierały kolejne zmiany w stosunku do poprzednich wersji dokumentu.

Zmiany w Programie i ogłoszeniach o naborach dotyczyły celu głównego, celów szczegółowych, założeń, wskaźników, wymogów wobec realizujących Program samorządów, a także terminów i wzorów dokumentów. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora BON wynika, że zmian dokonywano po sygnałach od wojewodów i samorządów, realizujących Program, a także w samym Ministerstwie dostrzegano potrzeby doprecyzowania wzorów dokumentów oraz zmian założeń Programu.

Brak wskaźników w edycji Programu 2019

W edycji 2019 dla celu głównego oraz celów szczegółowych (siedmiu dla obu modułów) nie przyjęto żadnych mierzalnych wskaźników, a co za tym idzie nie określono ich wartości bazowych i docelowych, które powinny pozwolić na monitorowanie stopnia realizacji i ewaluację Programu. Jedynym wskaźnikiem było określenie trwałości COM na okres pięciu lat.

W edycji 2021 liczbę celów szczegółowych zmniejszono do sześciu²⁸, nadal nie przypisując do nich wskaźników ani ich wartości bazowych i docelowych. W założeniach tej edycji zachowano pięcioletni okres istnienia centrów i przyjęto dwa nowe wskaźniki: liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (lub równoważnym) – co najmniej 40% uczestników centrum; liczba miejsc w pobycie całodobowym – co najmniej dwa. Wskaźnik dotyczący liczby COM został po raz pierwszy przyjęty dopiero w połowie 2022 r., w *Programie o zmianie Programu* (edycja 2021)²⁹ – założono wówczas, że w ramach edycji 2019 i 2021 utworzonych zostanie nie mniej niż 90 centrów. Na stronach Ministerstwa nie udostępniono jednak rejestrów COM ani mapy ich występowania, co w ocenie NIK mogło spowodować sytuację, w której samorząd podjął przygotowania do przystąpienia do Programu, licząc na dodatkowe punkty związane z równomiernym rozłożeniem COM w kraju, lecz podczas oceny wniosków okazało się, że takie centrum w niedalekiej odległości już istnieje.

W edycji 2023, realizując m.in. zalecenia z audytu Programu, do każdego z modułów przypisano po cztery cele szczegółowe. Mierzalne były poniższe cele szczegółowe:

- zwiększenie liczby centrów o co najmniej 10 (w Module I),
- objęcie usługami pobytu dziennego lub całodobowego w centrach co najmniej 200 osób,
- przyjęcie do centrów 50% osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (w Module II).

W tej edycji Programu do 10 lat wydłużono wymagany okres funkcjonowania centrów oraz określono czas realizacji edycji do 31 grudnia 2036 r.

²⁶ 6 czerwca 2019 r., 13 sierpnia 2019 r., 21 i 30 grudnia 2020 r. oraz 30 grudnia 2022 r.

²⁷ 28 czerwca 2021 r., 8 października 2021 r., 30 czerwca 2022 r., 18 sierpnia 2022 r., 5 grudnia 2022 r.

²⁸ Usunięto jeden cel z edycji 2019, tj. odciążenie faktycznych opiekunów uczestników Programu poprzez umożliwienie im kontynuacji pracy zawodowej lub realizację innych codziennych aktywności.

²⁹ Z 30 czerwca 2022 r.

**Wdrożenie nierzetelnie
przygotowanego
Programu**

W edycji 2024 obniżono – do 40% udział osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności w ogólnej liczbie uczestników centrów oraz czas realizacji edycji określono do 31 grudnia 2037 r.

Wdrożenie nierzetelnie przygotowanego Programu (edycja 2019), w którym nie zaplanowano konkretnego rezultatu (liczby centrów, liczby miejsc, liczby uczestników), nie przyjęto mierzalnych wskaźników i nie określono ich wartości bazowych i docelowych, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji celów Programu było działaniem nierzetelnym i niezgodnym ze Standardami kontroli zarządczej. W kolejnych edycjach Programu wprowadzono wskaźniki, jednak podlegały one ciągłym zmianom, co przy jednoczesnej realizacji czterech edycji z różnymi założeniami, nie pozwalało na ocenę efektywności całego Programu i nie było skutecznym narzędziem zarządczym. W ocenie NIK dowodzi to nierzetelności w przygotowaniu Programu. Świadczy o tym zwłaszcza:

- nieokreślenie przed przyjęciem Programu skali potrzeb, tj. liczby osób z niepełnosprawnościami wymagających wsparcia w formie pobytu w COM oraz liczby centrów i liczby miejsc pobytu całodobowego i dziennego niezbędnych do zaspokojenia potrzeb;
- przyjęcie niemierzalnego celu głównego dla całego Programu i nieprzypisanie w edycji 2019 mierzalnych wskaźników do celów szczegółowych oraz wprowadzenie różnych wskaźników w kolejnych edycjach (2021, 2023 i 2024) i nieokreślenie dla nich wartości bazowych i docelowych w odniesieniu do celów całego Programu, a jedynie dla poszczególnych edycji (od zmiany w 2022 r. edycji 2021, przez edycję 2023 i 2024), co uniemożliwiało monitorowanie stopnia realizacji celów oraz ewaluację Programu, a także było niezgodne z rozdziałem II pkt B ppkt 6 standardów kontroli zarządczej;
- nieprzygotowanie spójnych założeń i zasad realizacji Programu, co spowodowało konieczność wprowadzenia kilkudziesięciu zmian w treści Programu oraz ogłoszeniach o naborach wniosków, równoległe realizowanie Programu przez samorządy na różnych wzorach dokumentów i z odmiennymi wymogami, prowadzące do ich nierównego traktowania oraz mogące powodować nieuzyskanie dofinansowania lub opóźnienie w przyznaniu dofinansowania.

W ocenie NIK, liczba i rodzaj dokonywanych zmian uprawnia do stwierdzenia, że w okresie przeprowadzania kontroli (kwiecień-wrzesień 2024 r.) realizowany był nie jeden, lecz cztery równoległe Programy COM, każdy obejmujący dwa moduły.

**Różne edycje – różne
postanowienia
Programu**

Najistotniejsze różnice między poszczególnymi edycjami Programu to:

- procedowanie każdej edycji Programu na innych wzorach dokumentów, a edycji 2023 i 2024 w uruchomionym 28 czerwca 2023 r. Generatorze Funduszu Solidarnościowego;
- konieczność utrzymywania w COM dwóch miejsc pobytu całodobowego, niezależnie od ich wykorzystania – dla jst realizujących Program w edycji 2021;
- zmiany kwoty dofinansowania dla COM utworzonych w ramach edycji 2019 i 2021 – 20,0 zł za godzinę uczestnictwa w pobycie dziennym, dla COM z edycji 2023 i 2024 – 22,0 zł;
- zmiany odsetka uczestników COM z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności w ogólnej liczbie uczestników – w edycji 2023 – 50% w edycjach 2021 i 2024 – 40%;
- zmiany trwałości projektu – dla COM utworzonych w edycjach 2019 i 2021 – pięć lat, a dla COM utworzonych w edycjach 2023 i 2024 – 10 lat;
- zmiany wymogów dotyczących części mieszkalnej dla uczestnika pobytu całodobowego: w edycji 2019 – pomieszczenie pobytu całodobowego z łazienką o łącznej powierzchni minimum 15 m² na jednego uczestnika, w edycji 2021 – pokój jednoosobowy wraz z łazienką o powierzchni łącznej minimum 15 m² (lub dwuosobowy o powierzchni łącznej 30 m²), a w edycji 2023 i 2024 – pokój jednoosobowy o powierzchni nie mniejszej niż 15 m² z łazienką o powierzchni nie mniejszej niż 5 m² (dopuszczalny pokój dwuosobowy o powierzchni nie mniejszej niż 30 m² plus łazienka 5 m²);

- dodatkowe wymogi dla kierownika centrum utworzonego w edycji 2021 – oprócz wymogów określonych w art. 122 ustawy o pomocy społecznej (dla wszystkich edycji) musi mieć wyższe wykształcenie w zakresie psychologii, lub socjologii, lub rehabilitacji i co najmniej trzy lata doświadczenia w pracy z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz niezbędną wiedzę w zakresie prowadzenia obiektu pobytowego;

- różny limit dofinansowania budowy obiektu, zakupu lub dostosowania przez samorządy budynku przeznaczanego na budowę centrum w ramach Modułu I Programu – w edycji 2019 brak górnego limitu, a w kolejnych edycjach różne limity tego dofinansowania.

Równoległe prowadzenie Programu z odmiennymi wzorami dokumentów oraz różnymi wymogami prowadziło do nierównego traktowania samorządów oraz skutkowało nieuzyskaniem (lub opóźnieniem uzyskania) dofinansowania przez samorządy.

Dodatkowo dla edycji 2019 nie określono kryteriów dokonywania przez wojewodów ocen formalnych wniosków, co spowodowało odrzucenie 91,9% wniosków po weryfikacji Ministra. Minister nie określił czy i w jakim zakresie będą finansowane centra po zakończeniu okresu ich trwałości (finansowania z Programu), przewidzianego w edycji 2019 i 2021 na pięć lat. Rodzi to skutki nie tylko dla samorządów, które powinny w takiej sytuacji przejąć finansowanie utworzonych COM, ale przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnościami, będących uczestnikami Programu (w ramach pobytu dziennego lub całodobowego).

Przykładowo miasto stołeczne Warszawa ze środków własnych uruchomiło COM w dzielnicy Bielany, w związku z czym nie było przypisane do żadnej edycji Programu. W 2022 r. i 2023 r. otrzymało dofinansowanie na prowadzenie Centrum, na podstawie wniosków obowiązujących w edycji 2021. Na 2024 r. nie otrzymało dofinansowania, ponieważ nie spełniło wymogów wprowadzonych w edycji 2023. Jak wyjaśnił zastępca dyrektora BŃ, zmieniono te zasady i w edycji 2024 przyjęto, że w podobnej sytuacji obowiązują wymogi z edycji, w ramach której już było dofinansowywane prowadzenie centrum (Moduł II), co oznacza, że Warszawa mogła złożyć wniosek w ramach edycji 2024 w ogłoszonym 1 lipca 2024 r. naborze ciągłym.

Dwa inne samorządy złożyły wnioski poprzez uruchomiony w 2023 r. Generator. Ponieważ jednak utworzyły one centra w ramach edycji 2021, ich wnioski zostały odrzucone przez wojewodę ze względów formalnych (powinny zostać złożone według zasad i na wzorach dokumentów z edycji 2021, a nie w Generatorze). W związku z powyższym, samorządy te musiały ponownie złożyć wnioski, co opóźniło uzyskanie przez nie dofinansowania.

Niezapewnienie równego traktowania dla samorządów realizujących Program, a także brak poczucia stabilizacji dla uczestników Programu, było w ocenie NIK skutkiem nierzetelnych działań MRPiPS. Wskazuje to na niedostateczny nadzór Ministra nad przygotowaniem i realizacją Programu.

5.1.2. AUDYT PROGRAMU

Krytyczna ocena po audycie Programu

W styczniu 2023 r. w Ministerstwie przeprowadzono audyt Programu COM. Badaniem objęto Program (edycja 2021) ze zmianami wprowadzonymi w czerwcu 2022 r. W sprawozdaniu z zadania audytowego pn. Ocena procesów i mechanizmów kontrolnych w obszarze Programu COM, które przeprowadziło Biuro Kontroli i Audytu – Samodzielne Stanowisko Audytu Wewnętrznego³⁰, wskazało następujące słabości kontroli zarządczej i wynikające z nich zagrożenia: niespójność celu głównego z założeniami Programu; niemierzalność celu głównego; niespójność jednego z celów szczegółowych z celem głównym i założeniami Programu; nie w pełni skuteczne mechanizmy kontrolne w związku z przyjęciem dla celu głównego nieprecyzyjnego i nieprawidłowego miernika dotyczące równomiernego rozłożenia centrów na obszarze RP; otwarty katalog dokumentów, które należy złożyć aplikując o środki (brak

³⁰ Z marca 2023 r.

określenia wymogów w tym zakresie może powodować nierówne traktowanie wnioskodawców i wpływać na ocenę prawidłowości wydatkowania środków publicznych); nieadekwatne w stosunku do założeń Programu uszczegółowienie kryteriów wskazanych w ustawie, a także wskazanie w kryteriach merytorycznych kryterium dotyczącego równomierności rozłożenia centrów, co mogło wpływać na obiektywizm oceny wniosków; sposób przeprowadzania oceny przez wojewodów oraz nieprecyzyjnie sformułowane kryteria oceny merytorycznej; wzorów wniosku o przystąpieniu do Programu na funkcjonowanie centrum (Moduł II) nie zawierał istotnych elementów umożliwiających przeprowadzenie skutecznego monitoringu prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu.

W ocenie audytora, słabości te stwarzały ryzyko braku możliwości ustalenia, czy Program osiągnął zakładane cele, a co jest z tym związane ryzyko niegospodarności wydatkowania środków. Audytor stwierdził, że o ile określenie liczby COM (w edycji 2019 i 2021 nie mniej niż 90 centrów) było prawidłowe, o tyle uszczegółowienie poprzez dodanie równomierności ich rozłożenia na obszarze RP powoduje, że założenie to nie zostanie osiągnięte, a zmierzenie stopnia realizacji wszystkich celów szczegółowych będzie utrudnione.

5.1.3. PRZYSZŁOŚĆ PROGRAMU

Według „Ogólnoeuropejskich wytycznych”, wsparcie potrzebujących powinno być świadczone przez cały okres, gdy jest ono potrzebne oraz modyfikowane w zależności od zmieniających się potrzeb i preferencji użytkowników. Oznacza to, że istnienie centrów opiekuńczo-mieszkalnych powinno być zabezpieczone, aby osoby z niepełnosprawnościami, które były ich uczestnikami miały pewność otrzymywania pomocy w przyszłości.

Niepewna przyszłość Programu

Pełnomocnik Rządu zapewnił, że prace zmierzające do ujednolicenia poszczególnych edycji Programu będą prowadzone na przełomie 2024 r. i 2025 r. Planowana jest standaryzacja warunków i usług świadczonych przez COM, powstałych w ramach kolejnych edycji Programu, zawierających odmienne wymogi. Konsultacje mają na celu np. określenie w jakiej formie i w jakim zakresie będzie realizowane mieszkalnictwo wspomagane. Wskazał jednocześnie, że prowadzone jest rozeznanie jak można dalej zapewnić ciągłość funkcjonowania COM w okresie trwania projektu (co wynika z zasad programowych), jak i po zakończeniu realizacji zadania. Wiceminister zapewnił także, że nie ma planów zakończenia finansowania funkcjonowania COM w ramach Programu, wprost przeciwnie, podejmowane będą działania zmierzające do dalszego wzmocnienia ich potencjału poprzez przyjęcie ujednoliconych postanowień w Programie dotyczących dofinansowania funkcjonowania COM. Planowane jest opracowanie projektu ustawy regulującej system funkcjonowania i finansowania mieszkalnictwa wspomagane, którego częścią mają być właśnie centra opiekuńczo-mieszkalne.

NIK jednak wskazuje, że Minister dotychczas w żadnym dokumencie nie określił czy i w jakim zakresie centra będą finansowane po zakończeniu wymaganego okresu ich funkcjonowania (zakończenia finansowania z Programu), przewidzianego w edycji 2019 i 2021 na pięć lat. Rodzi to skutki nie tylko dla samorządów, które powinny przejąć finansowanie utworzonych COM, ale przede wszystkim dla osób z niepełnosprawnością, będących uczestnikami Programu (w ramach pobytu dziennego lub całodobowego), które już niebawem mogą stracić otrzymywane wsparcie.

W odpowiedzi na pytanie o plany wobec COM utworzonych w edycji 2019 po upływie pięcioletniego okresu funkcjonowania, dyrektor generalny MRPiS stwierdził, że w większości samorządy zobowiązują się do kontynuacji działalności centrów po upływie tego okresu na własny koszt. Nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających takie deklaracje.

**Centra zagrożone
likwidacją
po zaprzestaniu
dofinansowania
z Programu**

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w jednostkach, w których funkcjonują już centra opiekuńczo-mieszkalne świadczą o odmiennych zamierzeniach samorządów odnośnie funkcjonowania COM po zakończeniu Programu. Żaden z wójtów czy starostów nie zobowiązał się do prowadzenia centrum w sytuacji braku dofinansowania ze środków Programu lub innych środków pochodzących spoza budżetu powiatów i gmin.

Jak wskazał **starosta łączyński**: *powiat nie będzie zdolny do zapewnienia środków finansowych na funkcjonowanie COM w przypadku zaprzestania dofinansowania ze środków Funduszu Solidarnościowego lub budżetu państwa. Jeśli samorząd nie otrzyma środków finansowych na ten cel osoby z niepełnosprawnością, które zakończą pobyt w COM będą mogły ubiegać się o wsparcie w ramach innych programów finansowanych z Funduszu, w których powiat uczestniczy.*

Starosta pułtuski powiedział, że: *w kwestii zapewnienia trwałości działalności COM po upływie pięciu lat licząc od dnia otwarcia Centrum, powiat zamierza kontynuować działalność pod warunkiem otrzymania środków z Programu lub budżetu państwa.*

Wójt gminy Stare Babice oświadczył, że: *zapewnienie funkcjonowania COM po zakończeniu pięcioletniego okresu finansowania z Programu może być trudne, w szczególności w przypadku całkowitego przeniesienia kosztów utrzymania wyłącznie na budżet gminy.*

Z przytoczonych wypowiedzi samorządowców jasno wynika, że losy działających obecnie centrów, a także osób z niepełnosprawnościami korzystających z ich wsparcia, są niepewne i w przypadku całkowitego zaprzestania lub choćby ograniczenia dofinansowania, osoby te lub ich rodziny będą zmuszone do poszukiwania innych miejsc, w których będą mogły uzyskać pomoc. Dodatkowo w żadnej edycji Programu nie zobowiązano samorządów do wykorzystywania obiektów powstałych lub przystosowanych dla potrzeb Programu, do prowadzenia działalności związanej z pomocą osobom potrzebującym, co w ocenie NIK może spowodować, że część z nich zostanie przeznaczona na działalność komercyjną.

**Status centrów ujęty
tylko w Programie**

Status prawny istniejących od pięciu lat centrów opiekuńczo-mieszkalnych jest bardzo ogólny i nastrocza wiele trudności interpretacyjnych, jak zauważają przedstawiciele samorządów realizujących Program.

Kierownik COM w Kępicach wskazała, że: *obecnie ustawodawca zawiesił w prawnej próżni centra, które są placówkami realizującymi wsparcie dla osób z niepełnosprawnościami z zakresu pomocy społecznej, a nie ma ku temu żadnego odniesienia do ustawy.*

Przedstawiciel Starostwa Powiatu Bartoszyckiego zaznaczył, że: *w chwili obecnej status prawny centrów jest nieokreślony, w ustawie o pomocy społecznej nie istnieją jako ośrodki wsparcia, mimo charakteru świadczonych usług i właściwie nigdzie nie są sklasyfikowane.*

Ujęcie centrów w ustawie o pomocy społecznej da gwarancję stabilizacji tej formy wsparcia, długofalowego funkcjonowania i finansowania.

5.2. WDROŻENIE I REALIZACJA PROGRAMU

Nieokreślenie przez Ministra w pierwszej edycji Programu kryteriów oceny wniosków przez wojewodów skutkowało koniecznością przeprowadzania ponownych ocen w Ministerstwie, co w efekcie doprowadziło do odrzucenia aż 91,9% wniosków gmin i powiatów rekomendowanych przez wojewodów. Gminy i powiaty prawidłowo przyznawały i realizowały wsparcie osób z niepełnosprawnościami, usługami obejmowano wyłącznie osoby spełniające wymogi Programu, a pomoc otrzymywana przez uczestników była zgodna z zasadami wynikającymi z Programu oraz dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości wynikających z ich wieku i stanu zdrowia. W pięciu spośród sześciu skontrolowanych jednostek zapotrzebowanie na usługi przewyższało liczbę oferowanych tam miejsc. Samorządy zasadniczo zapewniały właściwe warunki lokalowe, a także zatrudniały specjalistów mających wymagane

kwalifikacje i doświadczenie. W połowie skontrolowanych samorządów nie podjęto uchwał dotyczących odpłatności za usługi.

Wojewodowie rzetelnie nadzorowali realizację Programu, z tych zadań nie wywiązał się jednak Minister. W Ministerstwie nie sporządzano żadnych analiz dotyczących Programu, a od 2021 r. nie sporządzano także rocznych sprawozdań zbiorczych z jego realizacji. Efektem tego był brak podstawowych danych dotyczących Programu, jak choćby odnoszących się do liczby funkcjonujących centrów, liczby miejsc i liczby uczestników, a nawet kwoty środków wydatkowanych na realizację poszczególnych zadań.

5.2.1. NABÓR I OCENA WNIOSKÓW

**Nieprawidłowe
procedury
i dofinansowanie tylko
30% złożonych
wniosków**

W ramach edycji Programu 2019, 2021 i 2023 samorządy złożyły do wojewodów 807 wniosków na środki finansowe z Programu. Wszyscy wojewodowie rekomendowali do dofinansowania i przekazali do Ministra 523 wnioski, na łączną kwotę 1 103 356,5 tys. zł. Stanowiło to 64,8% wniosków złożonych przez samorządy. Do dofinansowania rekomendowano 368 wniosków w ramach Modułu I – na kwotę 983 909,9 tys. zł i 155 wniosków w ramach Modułu II – na kwotę 119 446,6 tys. zł. Spośród wniosków rekomendowanych przez wojewodów, Minister zatwierdził do dofinansowania 244 wnioski (46,7%), w tym 125 z Modułu I – na kwotę 343 819,9 tys. zł i 119 z Modułu II – na kwotę 90 390,5 tys. zł. Oznacza to, że ostatecznie do dofinansowania rekomendowano 30,2% wniosków złożonych przez samorządy. Problemem było ocenianie wniosków przez wojewodów z powodu braku określonych kryteriów w pierwszej edycji Programu i niejasno określonych zasad w ogłoszeniach o naborze wniosków.

**Średnio 50 wniosków
z województwa**

W trakcie trwania wszystkich edycji Programu, najwięcej wniosków³¹ wpłynęło z województwa mazowieckiego, tj. 139 wniosków, a najmniej – z województw lubuskiego i kujawsko-pomorskiego (w każdym po 19 wniosków). W województwie śląskim, w którym – zgodnie z danymi statystycznymi³², zaprezentowanymi w Programie edycji 2023 – odnotowano najwięcej osób ze znacznym i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności³³, w trakcie trwania wszystkich edycji Programu wpłynęło łącznie 35 wniosków, tj. poniżej średniej dla wszystkich województw, która wyniosła nieco ponad 50 wniosków.

**Informacje
o Programie
publikowane przez
województw**

Do zadań wojewody wynikających z Programu należało m.in. ogłaszanie w BIP naboru wniosków³⁴. Kontrola przeprowadzona u czterech wojewodów wykazała, że wszyscy z nich publikowali w BIP, na stronie podmiotowej urzędów, ogłoszenia o naborach wniosków. Informowano o sposobie składania wniosków, terminach, w których należy złożyć wniosek, podawano link do strony Ministerstwa oraz BON, na których został opublikowany Program wraz z wymaganymi załącznikami.

W przypadku jednego, spośród czterech skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono, że ogłoszenia o naborze wniosków zamieszczane były w BIP po kilku lub kilkunastu dniach od ogłoszenia naboru przez Ministra, co w ocenie NIK skróciło samorządom z tego województwa okres przygotowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku na realizację Programu.

Przykład

UW w Bydgoszczy: Minister ogłosił nabór wniosków w edycji 2019 28 czerwca 2019 r., natomiast informacja na stronie internetowej urzędu została opublikowana 9 lipca 2019 r. W edycji 2021 Minister ogłosił nabór wniosków 5 maja 2021 r., natomiast informacja na stronie internetowej urzędu opublikowana została 12 maja 2021 r. Dodatkowy nabór wniosków w edycji 2021 Programu Minister ogłosił 11 października 2021 r., natomiast informacja na stronie internetowej urzędu została opublikowana 14 października 2021 r. Nabór wniosków w edycji 2023 Minister ogłosił 27

³¹ Edycja 2019, 2021, 2023, Moduł I i II.

³² Dane z SI EKSMOON na dzień 31 maja 2023 r.

³³ Stopień znaczny 103,6 tys. osób, stopień umiarkowany 155,7 tys. osób.

³⁴ Dział XII Programu – zadania wojewodów.

czerwca 2023 r., a informacja na stronie internetowej urzędu została opublikowana 6 lipca 2023 r.

Informacje o naborach wniosków były przekazywane do gmin i powiatów z terenu skontrolowanych województw także za pośrednictwem platformy e-PUAP lub drogą mailową.

Zadaniem wojewody, wynikającym z Programu było również udzielanie informacji o zasadach Programu i warunkach naboru wniosków³⁵. Kontrola wykazała, że wojewodowie wywiązywali się z tego obowiązku i odpowiedzieli na wszystkie pytania gmin i powiatów, które wpłynęły do urzędów, a w kilku przypadkach odpowiedzi udzielono po zasięgnięciu opinii Ministra. Pytania od realizatorów Programu wpłynęły do trzech skontrolowanych wojewodów i dotyczyły w szczególności sposobu wypełniania wniosku, prawidłowości kwalifikowania kosztów, opłat za pobyt uczestników, kadry i wyposażenia pomieszczeń centrum.

Przykład

UW w Rzeszowie: w okresie objętym kontrolą do urzędu wpłynęły pytania od sześciu gmin i powiatów w sprawie realizacji Programu (cztery w 2019 r., jedno w 2020 r. i jedno w 2023 r.). Pytania dotyczyły głównie kosztów kwalifikowalnych, personelu, wymaganego wyposażenia, zasad przyznawania miejsc w COM. Na wszystkie pytania udzielono odpowiedzi w terminie od 3 do 37 dni (w przypadku odpowiedzi wymagającej uzyskania stanowiska Ministra).

Brak kryteriów oceny wniosków powodem dużej liczby błędnych ocen

Do zadań wojewodów należała ocena wniosków pod względem formalnym i merytorycznym. Należy jednak zaznaczyć, że w edycji 2019, ze względu na brak jednolitych kryteriów oceny, proces oceniania był znacznie utrudniony. Takie kryteria nie zostały przez Ministra wskazane ani w Programie, ani w ogłoszeniu o naborze wniosków, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Kontrola w Ministerstwie potwierdziła, że brak kryteriów dokonywania ocen przez wojewodów skutkowało dużą liczbą błędów w ocenach wniosków przekazywanych przez wojewodów do Ministra. Spośród 148 wniosków złożonych w ramach naboru, wojewodowie rekomendowali do dofinansowania 50,0% (74 wnioski), jednak po weryfikacji w Ministerstwie jedynie 8,1% z nich (sześć wniosków) zostało zatwierdzonych przez Ministra do dofinansowania, a aż 91,9% wniosków zostało odrzuconych.

NIK zwraca także uwagę, że w komórce obsługującej Fundusz Solidarnościowy dochodziło do częstych zmian pracowników. Od 2019 r. do połowy 2024 r. zatrudniano w niej, w różnych okresach, 18 osób. Jednak przy obsłudze programów finansowanych z FS, zatem także Programu COM, w okresie od 2019 r. do 2022 r. pracowało tylko kilka osób. W latach 2023-2024 zwiększono zespół do kilkunastu osób, lecz w okresie przeprowadzania kontroli NIK w BON nie pracował żaden pracownik, który uczestniczył w przygotowaniu założeń Programu COM.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, w 2022 r. Funduszem Solidarnościowym zajmowało się kilka osób. W połowie 2023 r. zespół został zwiększony do 13 osób, które odpowiadały za wszystkie programy finansowane z FS. Do opracowania dokumentacji związanej z naborem wniosków we wszystkich edycjach Programu zaangażowane były trzy osoby (jeden pracownik, naczelnik i zastępca dyrektora), a do przygotowywania umów o dofinansowanie oraz rozliczenia sprawozdań – dwie do pięciu osób. Żaden z pracowników nie miał w zakresie obowiązków wyłącznie obsługi Programu COM.

W ocenie NIK, zmiany organizacyjne oraz braki kadrowe, a także duża fluktuacja pracowników mogły mieć wpływ na nierzetelne przygotowanie oraz nieprawidłowości w obsłudze Programu COM.

³⁵ Jw.

Ponowna ocena wniosków obciążeniem dla pracowników BON

Niewielka liczba zatwierdzonych przez Ministra wniosków wynikała, według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, z nierzetelnie przeprowadzanych ocen na poziomie wojewodów, którzy przekazywali do Ministerstwa wnioski z uchybieniami formalnymi (np. brak daty, podpisu osób upoważnionych, wymaganych załączników) oraz merytorycznymi (np. brak precyzyjnej analizy środowiskowej potrzeb osób z niepełnosprawnościami czy niezgodność charakteru planowanego centrum z celem i standardem wynikającym z Programu).

NIK wskazuje, że nieokreślenie w ogłoszeniu o naborze wniosków kryteriów formalnych i merytorycznych ich oceny mogło mieć wpływ na opóźnienia w przyznawaniu samorządom dofinansowania, a co się z tym wiąże w powstawaniu centrów w określonym terminie. Mogło też skutkować rezygnacją części samorządów z ponownego ubiegania się o dofinansowanie. Spowodowało też konieczność dokonywania w Ministerstwie właściwie ponownej oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków, nie zaś wyłącznie weryfikacji list wniosków, co dodatkowo obciążało pracowników BON.

Nierzetelne oceny wniosków przez wojewodów

Przykładowo w latach 2020-2023 Wojewoda Kujawsko-Pomorski rekomendował wszystkie złożone wnioski (14) do przyznania dofinansowania z Funduszu, jednak Minister odrzucił pięć spośród nich, tj. 35,7%.

Kontrola w UW w Warszawie wykazała natomiast, że Wojewoda Mazowiecki dokonał nierzetelnej oceny dwóch, spośród 15 objętych badaniem wniosków, które zarekomendował i przekazał do Ministra. Wnioski zawierały rozbieżności w załączonej dokumentacji budowlanej.

W przypadku jednego wniosku, Wojewoda Mazowiecki przekazał do Ministra dokumentację, która nie była spójna co do zakresu planowanej inwestycji. Załączona do wniosku dokumentacja zawierała rozbieżne informacje dotyczące przedmiotu zadania. We wniosku wskazano, że przedmiotem inwestycji będzie budowa nowego budynku kategorii XI, w ekspertyzie technicznej załączonej do projektu architektoniczno-budowlanego wskazano, że dotyczyła ona przebudowy budynku, natomiast z ekspertyzy technicznej wynikało, że inwestor planuje rozbudowę budynku. Wojewoda po analizie przekazanego wniosku zwrócił się 29 sierpnia 2022 r. do wnioskodawcy o dokonanie uzupełnień i korekt w złożonym wniosku, m.in. o dołączenie kosztorysu inwestorskiego, planowanej liczby pracowników Centrum, kalkulacji kosztów. Powiat uzupełnił te dane. Jednak wojewoda nie zwrócił się do wnioskodawcy o sprostowanie rozbieżności dotyczących przedmiotu zadania (przebudowa czy rozbudowa budynku). Wojewoda zarekomendował i przesłał wniosek do Ministra. Minister zatwierdził wniosek i uzyskał on finansowanie ze środków FS w wysokości 3236,0 tys. zł. Dyrektor wyjaśniła, że wszystkie przedstawione do wniosku dokumenty były wydane przez właściwy organ do tego uprawniony i wojewoda nie miał podstaw do podważenia prawidłowości przedstawionych dokumentów. Zdaniem NIK, takie działanie było nierzetelne, ponieważ wnioski należało weryfikować wnikliwie, by nie budziły wątpliwości a przedłożona dokumentacja powinna potwierdzać bezspornie sposób prowadzenia inwestycji.

W innym wniosku, złożonym w ramach Modułu II (edycja 2021), w karcie oceny wniosku, w części pn. *Opinia Zespołu* na temat wniosku, wskazano że wniosek spełniał wszystkie kryteria formalne. Następnie po przeprowadzeniu oceny merytorycznej wniosek zarekomendowano, pomimo że wnioskodawca w załączniku nr 7 w kol. 5 wskazał inną osobę uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy niż osoba podpisująca dokumenty, co Zespół uznał za błąd pisarski. Za omyłki pisarskie wskazane w załączniku nr 7 Zespół uznał również rozbieżności związane z pomieszczeniami budynku, w którym miał funkcjonować COM, tj.: – wskazano łączną powierzchnię pokoi mieszkalnych – 223,9 m², natomiast w tabeli 1 (załączniku nr 21 do załącznika nr 768) zawierającej metraż poszczególnych pokoi mieszkalnych, łączna powierzchnia wynosiła 184,68 m²; – wskazano powierzchnię salonu – 123,21,9 m², natomiast w tabeli 1 (załącznik nr 21) widniał salon o powierzchni 112,9 m²; – wskazano,

iż na piętrze winna znajdować się podręczna pralnia z pralką oraz suszarką – pomieszczenie nr 112, ale w tabeli 1 (załącznik nr 21) nie uwzględniono takiego pomieszczenia; – wskazano, że łączna powierzchnia na I piętrze wraz z korytarzami wynosiła 411 m², jednak wykaz pomieszczeń (tabela 1 – załącznik nr 21) nie określał takiego metrażu. Dodatkowo brakowało informacji, jaki był faktyczny metraż korytarzy. Wskazano, że na parterze będzie znajdowała się szatnia – jednak nie podano jej metrażu; – wyszczególniono poszczególne pomieszczenia znajdujące się na parterze, a ich suma nie była równa wykazanej – 365 m². Ponadto w miejscu pn. *Dodatkowe czynniki kwalifikujące obiekt do uznania za istotny dla osób z niepełnosprawnościami*, wskazano że w COM przewidziano utworzenie 20 miejsc całodobowych. Zespół w karcie oceny uznał to zdanie za błąd pisarski, ponieważ w złożonym wniosku ujęto, że uczestnikami centrum będzie 20 osób, w tym 10 osób w trybie całodobowym i 10 osób w trybie dziennym. Wniosek ten uzyskał akceptację Wojewody. Dyrektor wyjaśniła, że Zespół dokonując oceny wniosku szczegółowo opisał występujące rozbieżności w złożonych dokumentach aplikacyjnych i pomimo występujących rozbieżności, uwzględniając potrzeby osób z niepełnosprawnościami, wojewoda zarekomendował wniosek do dofinansowania, pozostawiając ostateczną decyzję Ministrowi. W ocenie NIK, zasadnym było zwrócenie się do wnioskodawcy o dokonanie korekty i aktualizacji złożonego wniosku, przed rekomendowaniem go i skierowaniem do Ministra. Pracownicy Urzędu nie podejmując działań zmierzających do wyjaśnienia tak istotnych rozbieżności i uznając je za omyłki pisarskie, działali nierzetelnie. Ponadto NIK wskazuje, że zadaniem Ministra nie była ponowna analiza i ocena złożonych wniosków, lecz weryfikacja list wniosków przekazanych przez wojewodów. Ocena wniosków należała do zadań wojewodów.

Błędne oceny wojewodów wynikiem braku specjalistów w zespołach

Osoby dokonujące oceny wniosków złożonych w ramach Programu oraz zajmujące się jego realizacją nie miały w większości specjalistycznego wykształcenia w zakresie budownictwa, najczęściej legitymowały się wykształceniem w zakresie administracji publicznej, pedagogiki, socjologii, bezpieczeństwa wewnętrznego.

Przykładowo Wojewoda Mazowiecki nie powoływał do oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I (edycja 2019, 2021, 2023) ekspertów w zakresie budownictwa. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że Programy w swojej treści nie określały kwalifikacji oraz przygotowania osób oceniających złożone wnioski, a ocena złożonych wniosków należała do zadań Wojewody i z tej przyczyny nie korzystano z powoływania do prac zespołu innych osób. Z wyjaśnień wynika też, że w momencie pojawienia się wątpliwości dotyczących dokumentacji aplikacyjnej, np. kosztorysu inwestorskiego oraz programu funkcjonalno-użytkowego prowadzone były konsultacje robocze z pracownikami Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa. Nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających takie działania.

Specjaliści pracujący w wydziałach infrastruktury wspierali prace zespołów oceniających wnioski w dwóch innych urzędach wojewódzkich.

Przykłady

UW w Lublinie: do oceny wniosków złożonych w ramach Programu – edycja 2021 oraz 2023 wojewoda powołał zespół do oceny wniosków. W skład zespołu wchodził dyrektor oraz pracownicy Wydziału Polityki Społecznej, kierownik oddziału rachunkowości, kierownik oddziału sprawozdawczości, inspektor w Wydziale Infrastruktury oraz koordynator ds. dostępności.

UW w Rzeszowie: wojewoda powołała komisję oceniającą złożone wnioski, w skład której weszli pracownicy Urzędu (Wydziału Polityki Społecznej, Wydziału Finansów i Budżetu, Wydziału Infrastruktury).

W Programie edycja 2019 Minister nie zobowiązał wojewodów do powoływania komisji czy zespołów do spraw oceny wniosków. Takie wytyczne zostały zamieszczone w Programie edycja 2021 i 2023.

W edycji Programu 2019 Minister nie opracował wzoru karty oceny wniosków składanych przez samorządy, taką kartę opracowano w jednym

**Edycja 2019 bez karty
oceny wniosków**

z kontrolowanych urzędów wojewódzkich, jednak nie zastosowano jej do oceny wszystkich wniosków.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, w drugiej połowie 2020 r. opracowano wzór karty oceny wniosków złożonych w ramach Modułu I. Od 9 września 2020 r., kartę tę wykorzystywano jako dokument pomocniczy do oceny wniosków. Podpisywał ją jeden pracownik bez wskazania daty jej sporządzenia. Zastosowano ją jednak tylko przy ocenie dwóch wniosków, które znalazły się w grupie pięciu wniosków, złożonych w ramach Modułu I edycji 2019, które skontrolowała NIK. Nie zastosowano jej do oceny wniosków w ramach Modułu II. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że oceniający wnioski w 2019 r. zaznaczali błędy, bądź nieprawidłowości bezpośrednio na wniosku jednostki. W przypadku stwierdzenia uchybień pracownicy kontaktowali się z osobami odpowiedzialnymi za sporządzenie dokumentu we wnioskujących jednostkach i informowali o konieczności jego skorygowania. W edycji 2019 przekazywane przez Wojewodę do Ministra listy rekomendowanych wniosków nie zawierały żadnych informacji ani uzasadnienia będącego podstawą wytypowania rekomendowanych wniosków do finansowania.

**Wzór karty oceny
wniosków od edycji
2021**

Począwszy od edycji Programu 2021, do zadań Ministra należało opracowanie wzoru karty oceny wniosku dla wojewody Modułu I i Modułu II (w edycji 2021 łącznie) oraz w edycji 2023 oddzielnie dla Modułu I i Modułu II. Wojewodowie natomiast mieli oceniać wnioski na podstawie wzorów kart³⁶. Takie wzory kart opracowano w Ministerstwie.

Kontrola wykazała, że w edycji 2021 i 2023 we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich oceny wniosków dokonywano zgodnie z kartami oceny wniosku gminy lub powiatu. Przy ocenie brano pod uwagę zasady wynikające z ustawy o Funduszu Solidarnościowym, Programu oraz kryteria dodatkowe, określone dla poszczególnych edycji.

Dokumenty programowe określały terminy oceny wniosków. Zgodnie z założeniami zawartymi w ogłoszeniu o naborze wniosków (edycja 2019) z 28 czerwca 2019 r., wojewoda miał rozpatrzyć wnioski w ciągu jednego miesiąca.

**Opóźnienia oceny
wniosków przez
wojewodów**

Podczas kontroli w Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie ustalono, że w dwóch przypadkach termin został zachowany i wyniósł odpowiednio pięć dni oraz 13 dni, w pozostałych dwóch przypadkach termin został przekroczony i wyniósł odpowiednio 38 dni oraz 86 dni.

Nieprawidłowość

UW w Warszawie: w dwóch przypadkach, spośród czterech wniosków złożonych w ramach Modułu I Programu edycja 2019, wojewoda przekroczył, wskazany w ogłoszeniu Programu, termin jednego miesiąca na sporządzenie i przekazanie wniosków na środki finansowe wraz z listą rekomendowanych wniosków. W pierwszym przypadku wojewoda po 30 dniach od złożenia wniosku (4 sierpnia 2020 r.) poinformował gminę, o konieczności złożenia dodatkowych wyjaśnień i uzupełnienia wniosku. Gmina przesłała aktualizację wniosku 30 września 2020 r. Ponownie po upływie 13 dni (13 października 2020 r.) wojewoda poinformował gminę o konieczności dokonania aktualizacji wniosku, którą gmina przekazała 21 października 2020 r. Wniosek uzyskał rekomendację Wojewody po 85 dniach od złożenia i został przesłany do Ministra 28 października 2020 r. W przypadku drugiego wniosku, wojewoda po 13 dniach od złożenia (28 lutego 2020 r.) poinformował gminę o konieczności dokonania aktualizacji wniosku w związku ze stwierdzonymi błędami formalnymi oraz błędami merytorycznymi. W piśmie nie wyznaczył terminu na dokonanie przez gminę aktualizacji wniosku. Gmina przekazała aktualizację wniosku do Wojewody 31 marca 2020 r. Wniosek uzyskał rekomendację Wojewody po 38 dniach od wpływu i został przekazany do Ministra 6 kwietnia 2020 r.

³⁶ Dział XII Programu – zadania Ministra i zadania wojewody.

**Weryfikacja
i zatwierdzenie list
wniosków zadaniem
Ministra**

Pozostali skontrolowani wojewodowie dochowali terminu na rozpatrzenie wniosków złożonych przez gminy i powiaty.

Weryfikacja list rekomendowanych wniosków złożonych przez wojewodów i zatwierdzenie ich do finansowania w ramach Programu było zadaniem Ministra³⁷.

Weryfikacji wniosków ocenionych i przekazywanych przez wojewodów w edycji 2019 i 2021 dokonywał powołany przez Ministra *Zespół do weryfikacji wniosków i list rekomendowanych wniosków*, przekazywanych przez wojewodów w ramach Programu. W 2019 r. w skład Zespołu wchodziło pięć osób, wyłącznie pracowników BON. W 2021 r. Zespół składał się z 11 osób, w tym sześciu pracowników BON oraz po jednym pracowniku z Biura Ministra, Departamentu Prawnego, Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, Departamentu Budżetu, Biura Administracyjnego. Przewodniczącym Zespołu był Dyrektor BON. W posiedzeniach mogli dodatkowo uczestniczyć przedstawiciele pozostałych komórek organizacyjnych Ministerstwa z głosem doradczym. Z posiedzeń sporządzane były protokoły oraz wypełniane karty oceny formalnej i merytorycznej danego wniosku.

W edycji 2023 nie powołano takiego Zespołu. Zadania Ministra w tym zakresie ograniczyły się do zatwierdzania wniosków rekomendowanych przez wojewodów.

**Spadek
zainteresowania
Programem w edycji
2023**

W trzech edycjach Programu (2019, 2021, 2023) jednostki samorządowe złożyły łącznie 807 wniosków: 630 dla Modułu I oraz 177 dla Modułu II. W edycji 2023 za pośrednictwem Generatora wpłynęło 36 wniosków, w tym: 24 wnioski złożone i rekomendowane (23 w ramach Modułu I oraz jeden w ramach Modułu II) ponadto 10 negatywnie ocenionych wniosków oraz dwa złożone niezgodnie z zasadami naboru – dotyczące innych edycji.

W edycji Programu 2019 samorządy złożyły 470 wniosków na kwotę 945 544,5 tys. zł, w edycji 2021 – 303 wnioski na kwotę 760 422,2 tys. zł, a w edycji 2023 – 34 wnioski na kwotę 101 978,8 tys. zł. W realizacji Programu zaznaczył się zatem znaczny spadek liczby składanych wniosków. Znacznie mniej wniosków wpłynęło w ramach Modułu I – Utworzenie Centrum, co dowodzi spadku zainteresowania Programem: w edycji 2019 wpłynęło 330 wniosków, w edycji 2021 – 267, a w edycji 2023 r. tylko 33 wnioski, tj. o 90% mniej niż w edycji 2019 i o 87% mniej niż w edycji 2021.

**Nierzetelna
weryfikacja wniosków
przez Ministra**

Podczas kontroli w Ministerstwie ustalono także, że *Zespół* zweryfikował część wniosków nierzetelnie. Kontrola wykazała, że jeden, spośród 12 badanych wniosków został rekomendowany do dofinansowania w pełnej wysokości, mimo że zawierał koszt niekwalifikowalny w wysokości 148,0 tys. zł. Minister zatwierdził ten wniosek do dofinansowania. Był to koszt związany z rozbiórką istniejącego budynku, co było niezgodne z pkt IV.1 ogłoszenia o naborze wniosków w ramach edycji 2021. Zgodnie z tym punktem, kosztami kwalifikowalnymi w Module I, były koszty związane z budową lub zakupem nieruchomości, przebudową, remontem, zmianą przeznaczenia istniejącego budynku. Tak określony katalog kosztów nie wskazywał na możliwość pokrycia z FS kosztów rozbiórki budynku na terenie planowanego utworzenia Centrum. Mimo iż *Zespół* w karcie oceny wskazał powyższy koszt jako niekwalifikowalny, to przekazał wniosek obejmujący pełną kwotę dofinansowania do akceptacji Ministra.

W przypadku trzech innych wniosków, spośród 12 objętych badaniem, stwierdzono nierzetelną ich weryfikację: w dwóch przypadkach *Zespół ds. weryfikacji wniosków* nie uzupełnił podstawowych danych w karcie, wynikających z obowiązującego wzoru, m.in: adresu wnioskodawcy i planowanego źródła finansowania zadania, terminu rozpoczęcia prac budowlanych oraz terminu otwarcia COM. W jednym przypadku nie było podpisu przewodniczącej na protokole z posiedzenia *Zespołu*, w dwóch przypadkach *Zespół* nie wypełnił części pól karty oceny formalnej wniosku, w jednym przypadku, pomimo informacji o pozytywnej ocenie zawartej

³⁷ Dział XII Programu – zadania wojewody.

**Opóźnienia
w zatwierdzaniu
wniosków przez
Ministra**

w protokole z posiedzenia *Zespołu*, nie sporządzono karty oceny do przesłanej aktualizacji wniosku. Przyczyną braków, według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, były omyłki.

W 10 przypadkach, na 12 badanych (83,3%), Minister nie dochował terminu zatwierdzenia wniosków zarekomendowanych przez wojewodę do dofinansowania. Opóźnienia liczone od daty wpływu pierwotnego wniosku wyniosły od 14 do 115 dni. W ośmiu przypadkach przekroczono 30-dniowy termin na weryfikację i rozpatrzenie wniosku, a w dwóch weryfikacja i rozpatrzenie wniosku trwała ponad 45 dni. Było to niezgodne z ogłoszeniem o naborze wniosków edycji 2019 i pkt XI ogłoszenia – edycji 2021. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, nieterminowość ta wynikała z dużej liczby wniosków składanych w latach 2020-2023, a tym samym wiązała się z dużym nakładem pracy przy weryfikacji wniosków, zatwierdzania oraz przygotowywania umów z wojewodami. Ponadto jako przyczynę opóźnień wskazywano okres pandemiczny przypadający na lata 2020-2023 i nieobecności pracowników.

Podczas kontroli stwierdzono także, że w trzech przypadkach, dotyczących Modułu I, spośród wszystkich zatwierdzonych wniosków, Minister zdecydował o przyznaniu kwoty niższej, niż wnioskowana przez samorządy. Łącznie pomniejszono kwotę środków o 128,3 tys. zł, (1,6%) w stosunku do sumy kwot wnioskowanych w tych trzech przypadkach. Przyczynami przyznania środków z FS w kwocie niższej niż wnioskował samorząd było wskazanie we wnioskach kosztów niekwalifikowalnych, np. planowanych wydatków związanych z utworzeniem placu zabaw oraz kosztów składowania odpadów.

5.2.2. UMOWY NA REALIZACJĘ ZADAŃ

**Zawieranie umów z
województwami zadaniem
Ministra**

Do zadań Ministra wynikających z każdej edycji Programu należało zawieranie umów z wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu przyznanych w ramach Programu³⁸.

Od początku realizacji Programu COM, Minister zawarł z wojewodami łącznie 165 umów na kwotę 323 360,0 tys. zł³⁹, w tym na realizację Modułu I – 100 umów na kwotę 273 953,4 tys. zł oraz na realizację Modułu II – 65 umów na kwotę 49 406,6 tys. zł.

W edycji 2019 zawarto w ramach Modułu I – 36 umów na kwotę 90 774,1 tys. zł, w tym, w dwóch przypadkach zawarte umowy dotyczyły realizacji zadań zarówno w Module I, jak i II. Natomiast w ramach Modułu II w latach 2021-2023 łącznie zawarto 54 umowy na kwotę 42 719,0 tys. zł. W 2020 r. nie zawierano odrębnych umów w ramach Modułu II.

W edycji 2021 zawarto: w ramach Modułu I – 62 umowy na kwotę 177 492,8 tys. zł, w tym jedna umowa dotyczyła realizacji zadań w Module I i II. Natomiast w ramach Modułu II zawarto 11 umów na kwotę 6687,6 tys. zł.

W edycji 2023 na Moduł I, do czasu zakończenia kontroli NIK, zawarto dwie umowy na kwotę 5686,4 tys. zł.

Umowy z wojewodami w sprawie przekazania środków na realizację Programu, zgodnie z art. 13 ust. 13 ustawy o FS, określały wysokość środków oraz tryb ich przekazywania, a także sposób ich rozliczenia i zwrotu niewykorzystanej ich części. Ponadto umowy zawierały warunki realizacji, terminy rozliczenia przyznanych środków, tryb i warunki rozwiązywania umowy.

**Długotrwałe
procedowanie umów
przez Ministra**

Szczegółowa kontrola 12 umów zawartych przez Ministra z wojewodami w latach 2020-2023, w tym sześciu w ramach Modułu I i sześciu Modułu II, na łączną kwotę 23 719,9 tys. zł (6,1% ogółu) wykazała, że średni czas, jaki upłynął od zatwierdzenia listy wniosków do zawarcia umowy z wojewodą wyniósł 67 dni, przy czym najkrótszy okres wyniósł siedem dni, a najdłuższy aż 176 dni. W pięciu przypadkach liczba dni od daty zatwierdzenia listy wniosków dofinansowanych do daty zawarcia umowy z wojewodami wyniosła 75, 77, 85, 126 i 176 dni. Na przebieg procesu zawierania umów wpływ miało zawieranie

³⁸ Dział XII Programu – zadania Ministra.

³⁹ W tym trzy umowy na kwotę 10 568,4 tys. zł zostały zawarte w 2019 r.

Opóźnienia w zawieraniu umów przez wojewodów

ich w formie papierowej i wiążące się z tym opóźnienia, które wynikały z konieczności przekazywania dokumentacji pocztą tradycyjną. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że jednostronnie podpisywaną umowę odsyłało do MRPiPS, gdzie następnie podlegała weryfikacji prawnej i księgowej.

Mimo że w żadnej edycji Programu Minister nie zawarł zobowiązania odnośnie do czasu w jakim – od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków powinien podpisać umowy z poszczególnymi wojewodami, to jednak tak długi, bo niemal półroczny okres procedowania umów z wojewodami powodował opóźnienia w zawieraniu umów pomiędzy wojewodą a samorządem, co w konsekwencji przekładało się na opóźnienia w przekazywaniu środków z Funduszu do gmin i powiatów.

Wojewodowie, według Programu edycja 2019, mieli zawierać umowy z właściwymi gminami i powiatami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków. W edycji 2021 i 2023 warunek ten zmieniono – umowy z gminami i powiatami wojewoda miał podpisać w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy wojewody z Ministrem⁴⁰.

Podczas kontroli ustalono, że w edycji 2019 wojewodowie nie wywiązali się z obowiązku zawarcia z samorządami umów w wyznaczonym terminie. Jako powód opóźnień wskazywano w szczególności epidemię COVID-19 i związane z tym obostrzenia, zmiany przez samorzady harmonogramów, a także termin zawarcia umowy z Ministrem.

Przykłady

UW w Lublinie: w sześciu przypadkach (spośród 15 zbadanych) umowy z gminami i powiatami zostały zawarte po upływie 30 dni od daty podpisania umowy z Ministrem. Opóźnienie wynosiło od dwóch do 60 dni. Było to niezgodne z warunkami Programu. Według wyjaśnień Wojewody, niedochowanie terminów spowodowane było m.in. sytuacją epidemiologiczną COVID-19 i związanymi z tym ograniczeniami pracy jednostek administracji publicznej, zmianą zarządu powiatu, błędami w harmonogramie przekazywania środków FS w części dotyczącej obsługi Modułu I i Modułu II, które stanowiły integralną część umowy z Ministrem. Przygotowanie projektu umowy było procesem wymagającym konsultacji z Wydziałem Prawnym, Nadzoru i Kontroli oraz Wydziałem Finansów i Budżetu w zakresie dostosowania wzoru umowy określonego przez Program do danej sytuacji oraz rozszerzenia jej i doprecyzowania o dodatkowe postanawianie.

UW w Warszawie: w trzech przypadkach wojewoda nie dotrzymał 30-dniowego terminu na podpisanie umowy z jst, licząc od dnia zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków, co było niezgodne z wymogiem określonym w Programie (edycja 2019). Spowodowane to było opóźnieniem podpisania umowy z Ministrem.

Jak wskazał zastępca dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w UW w Bydgoszczy: *umowa pomiędzy Wojewodą a powiatem oraz gminą zarówno w ramach Modułu I, jak i Modułu II, mogła zostać zawarta nie wcześniej niż po podpisaniu przez Wojewodę stosownej umowy z Ministrem. Biorąc pod uwagę, że Minister nie podpisał z Wojewodą umów w terminie umożliwiającym wywiązanie się z zapisów pkt. 7 działu XII Programu, Wojewoda nie miał możliwości podpisania umów z samorządami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków.*

Przypadki przekroczenia terminów na zawarcie umów występowały także w edycji 2021.

Przykład

UW w Bydgoszczy: w ramach edycji 2021 Programu COM w trzech umowach spośród czterech zbadanych, stwierdzono, że wojewoda zawarł je z właściwymi gminami w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem. Natomiast w jednym przypadku wojewoda zawarł umowę

⁴⁰ Dział XII Programu edycja 2019, 2021 i 2023 – zadania wojewodów.

z gminą z opóźnieniem, tj. po upływie 379 dni od podpisania umowy z Ministrem. Opóźnienie wyniosło 349 dni. Opóźnienia spowodowane były zmianami harmonogramu prac wniesionymi przez gminę.

Podpisane umowy zawierały szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki zostały przyznane oraz termin jego wykonania. W badanych umowach wskazano wysokości przyznanych środków z FS, tryb płatności, termin i sposób rozliczenia przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części środków, który nie był dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania. W podpisanych umowach zawarto również postanowienia dotyczące trybu kontroli wykonania zadania oraz warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy.

5.2.3. PROGRAM COM W SAMORZĄDACH

Diagnozowanie potrzeb osób z niepełnosprawnościami w samorządach

Jednym z zadań pomocy społecznej jest analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej⁴¹. Diagnozowanie bieżących potrzeb oraz analizy dotyczące liczby osób z niepełnosprawnościami na terenie gminy i powiatu oraz ocena, w jaki sposób może to wpłynąć na zwiększenie lub zmniejszenie zapotrzebowania na usługi świadczone w społeczności lokalnej jest jednym z działań wskazanych do realizacji celu strategicznego „Włączenie społeczne osób z niepełnosprawnościami dające możliwość życia w społeczności lokalnej niezależnie od stopnia sprawności”, zawartego w Strategii US. Brak identyfikacji potrzeb osób z niepełnosprawnościami na danym terenie, a co za tym idzie brak wystarczającego wsparcia tych osób, przekłada się na ograniczenia w zaspokajaniu podstawowych ich potrzeb i na jakość ich życia.

We wnioskach o przyznanie środków w ramach Modułu I powiaty i gminy wskazywały m.in. przewidywaną liczbę uczestników Programu, a we wnioskach na realizację Modułu II – uszczegóławiały liczbę osób z orzeczeniem o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, którym zostanie przyznane wsparcie w formie pobytu w COM – dziennego lub całodobowego. Wszystkie skontrolowane samorządy, zarówno gminne jak i powiatowe, przed przystąpieniem do Programu dokonały kalkulacji liczbowej zapotrzebowania na tego typu wsparcie na swoim terenie. Przewidywaną liczbę uczestników COM określano zazwyczaj na podstawie informacji uzyskanych w ośrodkach pomocy społecznej, organizacjach pozarządowych, liczby osób oczekujących na przyjęcie do innych ośrodków wsparcia oraz liczby osób kończących edukację w szkołach specjalnych, a także przeprowadzonych badań ankietowych. W jednym skontrolowanym samorządzie powstało stowarzyszenie skupiające przedstawicieli środowiska osób z niepełnosprawnościami, które wystąpiło do gminy z pismem o przystąpienie do tego Programu.

Przykłady

UG Stare Babice: diagnoza sytuacji osób z niepełnosprawnościami zamieszkujących na terenie gminy opierała się na działaniach GOPS oraz wynikach spotkań zorganizowanych z osobami z niepełnosprawnościami i ich opiekunami. Rozpoznanie potrzeb dokonywano podczas realizacji podstawowych obowiązków świadczonych na rzecz tych osób. Korzystano także z informacji Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Grodzisku Mazowieckim, dotyczących liczby wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności. Monitorowanie sytuacji osób z niepełnosprawnościami dotyczyło wyłącznie podopiecznych GOPS i było przeprowadzane w ramach jego działalności, poprzez zbieranie dokumentacji dotyczącej przyznawania świadczeń i usług. Należy jednak zaznaczyć, że w gminie powstało Stowarzyszenie „Nasz Dom – Godne Życie” skupiające przedstawicieli środowiska osób z niepełnosprawnościami, które 23 grudnia 2019 r. wystąpiło do UG z pismem o przystąpienie do Programu. Stowarzyszenie rekomendowało utworzenie COM na terenie gminy, które zapewniłoby pobyty całodobowe, treningowe oraz całodobową opiekę

⁴¹ Art. 15 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej.

w sytuacjach kryzysowych, rehabilitację, opiekę dzienną oraz opiekę wytchnieniową.

SP w Golubiu-Dobrzyniu: diagnozę problemów społecznych opracowano m.in. w oparciu o badanie ankietowe przeprowadzone w lipcu 2022 r. wśród dorosłych mieszkańców powiatu. Ankietowani zostali poproszeni o wskazanie najczęstszych problemów dotyczących osoby z niepełnosprawnościami (najwięcej osób wskazało na samotność, brak wsparcia ze strony rodziny, bariery architektoniczne) oraz o określenie w jakim zakresie powinna zostać poszerzona oferta wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami (najwięcej osób wskazało na poszerzenie oferty opieki całodobowej i placówek wsparcia dziennego oraz potrzebę informowania o dostępnych formach pomocy).

SP w Wołominie: potrzeby określono na podstawie: liczby osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS, liczby osób, które kończyły edukację w szkołach specjalnych, liczby uczestników ośrodka rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczego w Kobylce. Mieszkańcy powiatu zgłaszali także potrzeby związane z sytuacją osób z niepełnosprawnościami podczas rozmów z pracownikami PCPR oraz w ramach spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych.

**Brak wiedzy
w samorządach
o rzeczywistej liczbie osób
z niepełnosprawnościami**

Jak widać rozpoznanie potrzeb osób z niepełnosprawnością samorządy przeprowadzały na podstawie danych osób, które już korzystały z różnych form pomocy czy wsparcia udzielanego przez instytucje działające na ich terenie. Mogło się jednak zdarzyć, że osoba z niepełnosprawnością nie będąca uczestnikiem czy podopiecznym takich instytucji potrzebowałaby pomocy udzielanej przez COM zwłaszcza, że jak wskazywali przedstawiciele samorządów, gminy i powiaty nie mają dokładnej wiedzy o liczbie osób z niepełnosprawnościami mieszkających na ich terenie, a wynika to ze sposobu zbierania danych (zbierana jest liczba wydanych orzeczeń, a nie liczba osób z niepełnosprawnością), a także wydawania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności przez różnych państwowych ubezpieczycieli (ZUS, KRUS).

Starosta Powiatu Jarosławskiego powiedział, że: *brak jest możliwości określenia dokładnej liczby osób z niepełnosprawnościami na terenie powiatu. Dane statystyczne Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności agregują wyłącznie liczbę wydanych orzeczeń. Dodatkowo orzeczenia wydaje także m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, o których nie mamy informacji.*

Starosta Powiatu Bartoszyckiego przekazał, że: *w latach 2020-2023 Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności wydał 1775 orzeczeń zaliczających wnioskodawców do znacznego stopnia niepełnosprawności. Nie dysponujemy jednak danymi liczbowymi dotyczącymi orzeczeń równoważnych.*

Natomiast **Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta w Katowicach** wyjaśnił, że: *nie dysponujemy danymi dotyczącymi wszystkich osób mających orzeczenie o niepełnosprawności orzekanych w innych systemach.*

Pięć centrów spośród sześciu skontrolowanych, oferowało mieszkańcom miejsca pobytu dziennego i całodobowego, jedno centrum – w Golubiu-Dobrzyniu wyłącznie miejsca całodobowe, gdyż jak wyjaśniono – istniejące w powiecie formy pobytu dziennego w pełni zabezpieczały potrzeby mieszkańców, brakowało natomiast doraźnych form pomocy całodobowej.

We wszystkich skontrolowanych gminach i powiatach informowano o możliwości uczestniczenia osób z niepełnosprawnościami w COM⁴². Informacje takie przedstawiane były na tablicach ogłoszeń, plakatach, w lokalnej prasie, stronach internetowych.

**Informacje o centrach
przekazywane przez jst**

⁴² Zgodnie z działem XII ust. 1 (zadania gminy lub powiatu) Programu edycja 2021 do zadań gminy lub powiatu należy poinformowanie o ogłoszeniu o naborze wniosków na stronie podmiotowej właściwej gminy i powiatu. Takiego postanowienia nie zawierał Program edycja 2019.

Przykłady

SP w Łęcznej: informacja o uzyskanym z FS wsparciu była zamieszczona na tablicy informacyjnej w budynku COM, plakatach, stronach internetowych m.in: COM, SP, PCPR, MOPS w Łęcznej, gmin z terenu powiatu, w prasie lokalnej. Źródło finansowania wskazywano również w ogłoszeniach o zamówienie publiczne dotyczących zakupów na rzecz Centrum dóbr i usług. Otwarcie COM, jako pierwszego tego typu obiektu w Polsce, było szeroko komentowane w prasie, Internecie i telewizji.

SP w Golubiu-Dobrzyniu: wiadomości o dofinansowaniu umieszczane były w materiałach i ogłoszeniach publikowanych na stronie internetowej SP, PCPR w Golubiu-Dobrzyniu oraz w lokalnej prasie. Informacje o możliwości uzyskania wsparcia w COM rozesłano także do zlokalizowanych w powiecie ośrodków pomocy społecznej, gmin, szkół, szpitala, przychodni lekarskich, parafii. Komunikaty o funkcjonowaniu Centrum były na bieżąco umieszczane na koncie SP, PCPR i COM na portalu społecznościowym. Opracowano także ulotki, zawierające podstawowe dane dotyczące Centrum, jak również procedury ubiegania się o wsparcie, listę dokumentów niezbędnych do złożenia oraz dane kontaktowe do Centrum i PCPR.

W jednym samorządzie nie wykorzystano różnorodnych kanałów informacyjnych, ograniczając się wyłącznie do zamieszczenia informacji o nowopowstałej placówce na profilu Facebook. W ocenie NIK, wpłynęło to na brak zainteresowania miejscami w COM i może świadczyć o niedoinformowaniu mieszkańców o możliwości skorzystania z tej usługi. Ponadto pozostawianie wolnych miejsc w centrum może wynikać z błędnego rozpoznania potrzeb osób z niepełnosprawnością w tej gminie.

Przykład

UG Stare Babice: informacje na temat możliwości uzyskania przez osoby z niepełnosprawnościami wsparcia w formie dziennego lub całodobowego pobytu w ramach COM znajdowały się głównie na profilu Facebook Centrum. Osoby zainteresowane mogły znaleźć tam informacje o procedurze ubiegania się o wsparcie, dokumentach jakie należy złożyć oraz danych kontaktowych. Na stronie internetowej gminy przedstawiano informacje o postępach w budowie COM, otwarciu oraz wsparciu ze środków uzyskanych w ramach Programu. W BIP gminy umieszczono dane kontaktowe osób mogących udzielić szczegółowych informacji na temat wsparcia świadczonego w COM. Osoby chcące uzyskać więcej danych na temat możliwości uzyskania pomocy mogły też telefonicznie zgłaszać się do kierownika COM. Centrum nie miało własnej strony internetowej. Z inicjatywy kierownika COM oraz UG, w czasie trwania kontroli NIK, powstały plakaty i ulotki informujące o naborze uczestników na pobyt całodobowy. Umieszczono je m.in. w: budynku UG, aptekach, przychodniach i tablicach ogłoszeń. W tym czasie o wolnych miejscach w części całodobowej informowano również na profilu Facebook Centrum oraz w lokalnej prasie.

**Nieprawidłowości
w informowaniu
o powstaniu COM**

Kontrola wykazała, że w dwóch jst, w informacjach dotyczących COM nie podano niektórych wymaganych elementów, co było niezgodne z postanowieniami zawartej umowy oraz § 7 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁴³. Brakujące informacje i dane uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

Nieprawidłowości

SP w Wołominie: informacje dotyczące powstania Centrum na stronie internetowej PCPR nie zawierały barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła RP oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania, co było niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, a także nie zawierały logo MRPiPS, co było niezgodne z § 5 ust. 2 umowy z 30 lipca 2020 r. w sprawie wysokości i trybu

⁴³ Dz. U. poz. 953, ze zm., dalej: rozporządzenie określające działania informacyjne.

przekazywania środków FS w ramach programu COM, w myśl którego powiat zobowiązał się do umieszczania logo Ministerstwa na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych oraz informacyjnych, dotyczących realizowanego zadania w sposób zapewniający jego dobrą widoczność. Brakujące informacje zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

UG w Starych Babicach: informacje dotyczące powstania COM zamieszczone w BIP gminy nie zawierały barw RP i wizerunku godła RP oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości projektu wynikających z § 7 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia określającego działania informacyjne. W trakcie kontroli w BIP uzupełniono brakujące elementy.

5.2.4. PRYZNAWANIE I REALIZACJA WSPARCIA

**Prawie 1300 osób
korzystających z COM**

Od początku funkcjonowania Programu do końca czerwca 2024 r. z uczestnictwa w COM skorzystało ogółem 1287 osób, w tym było 877 (68%) osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Ze wsparcia w formie pobytu całodobowego skorzystało 418 uczestników, a 869 było uczestnikami COM w ramach pobytu dziennego.

**77% uczestników COM
to osoby ze znacznym
stopniem
niepełnosprawności**

W skontrolowanych gminach i powiatach, w latach 2020-2023, ze wsparcia w centrach skorzystało łącznie 379 osób z niepełnosprawnościami. Najwięcej – 173 osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uczestniczyły w świadczeniach COM w ramach pobytu całodobowego oraz 119 osób w ramach pobytu dziennego. Uczestników COM z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności było znacznie mniej – 69 osób w ramach pobytu dziennego i 18 osób w ramach pobytu całodobowego. Oznacza to, że wśród uczestników COM było 77% osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym.

W 2020 r. skontrolowane samorządy objęły wsparciem 18 osób z niepełnosprawnościami, w tym 10 z orzeczeniem o znacznym i osiem z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W tym czasie z pobytu całodobowego skorzystało osiem osób, które w COM przebywały łącznie przez 1224 doby. W 2021 r. uczestnikami COM było 20 osób z niepełnosprawnościami – 11 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i dziewięć o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Dla tych osób zrealizowano łącznie 34,0 tys. godzin usług. W 2022 r. ze wsparcia skorzystało już 128 osób z niepełnosprawnościami, wśród których były 93 osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 35 osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Osoby te uczestniczyły w 102,8 tys. godzin wsparcia. W 2023 r. pomocy udzielono łącznie 213 osobom, wśród których było 178 osób ze znacznym i 35 z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. W 2023 r. uczestnikom centrów udzielono 318,1 tys. godzin wsparcia.

Należy jednak zauważyć, że tylko w dwóch jednostkach samorządu, spośród sześciu skontrolowanych – w gminie Dydnia i w powiecie pułtuskim przyznano, że istnieje pewna grupa osób z niepełnosprawnościami, które nie uczestniczą w COM, choć wymagają takiego wsparcia. Z danych wykazanych przez UG Dydnia wynika, że wśród osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, w 2022 r. jedna, a w 2023 r. dwie osoby nie korzystały z pomocy COM, choć wymagały wsparcia w formie pobytu dziennego. Odpowiednio jedna i cztery osoby nie korzystały ze wsparcia w COM, choć wymagały uczestnictwa w formie pobytu całodobowego. W tej gminie wsparcia w formie pobytu dziennego w COM wymagały też trzy osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, w tym jedna osoba w 2022 r. i dwie w 2023 r. Według danych wskazanych przez SP w Pułtusku, w 2023 r. jedna osoba z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności nie korzystała ze wsparcia w COM, choć takiego wymagała. W pozostałych jednostkach samorządowych utrzymywano, że nie ma takich przypadków lub wskazywano na brak danych

**Zapotrzebowanie
przekraczające liczbę
dostępnych miejsc
w COM**

Kontrola wykazała, że w znacznej większości skontrolowanych samorządów zapotrzebowanie na wsparcie w ramach COM było większe od przewidywanego we wniosku złożonym do wojewody. Taka sytuacja miała miejsce w pięciu gminach i powiatach, spośród sześciu skontrolowanych. W takich przypadkach

wydawano decyzje odmowne lub tworzone listy rezerwowe/listy osób oczekujących. Odmowy przyznania usług w COM wynikały także z niespełniania kryteriów udziału w Programie, braku możliwości zapewnienia wymaganego wsparcia lub z korzystania z usług w ramach innych programów lub projektów. W skontrolowanych placówkach wydano łącznie 57 decyzji odmawiających osobom z niepełnosprawnościami wsparcia w ramach COM, choć brak miejsc był przyczyną wydania tylko części z nich. Decyzje odmowne wydano 46 osobom ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 11 osobom z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym.

Przykłady

COM w Golubiu-Dobrzyniu: w 2022 r. do PCPR wpłynęły 24 wnioski o skorzystanie ze wsparcia w COM. Wydano 18 decyzji przyznających takie wsparcie i jedną decyzję odmowną - z powodu braku możliwości zapewnienia danej osobie opieki medycznej. Trzy osoby złożyły rezygnację w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego, a dwa wnioski na koniec 2022 r. były w trakcie rozpatrywania. W 2023 r. do PCPR wpłynęło 78 wniosków o wsparcie w ramach COM. Wydano 54 decyzje przyznające wsparcie i sześć decyzji odmownych. W trzech przypadkach odmówiono wsparcia z powodu braku wolnych miejsc, a w pozostałych ze względu na konieczność zapewnienia wnioskodawcom opieki medycznej świadczonej przez zakład opiekuńczo-leczniczy lub hospicjum. Ze wsparcia COM zrezygnowało 16 osób, a dwa wnioski na koniec 2023 r. były w trakcie rozpatrywania i w 2024 r. rozpatrzono je pozytywnie.

COM w Jaszczowie: odpowiedź odmowną otrzymało 38 osób. Wydano 33 decyzje odmawiające skierowania na pobyt całodobowy (18 w 2020 r., dziewięć w 2021 r., pięć w 2022 r. i jedna w 2023 r.) i pięć na pobyt dzienny (dwie w latach 2020-2021 i jedną w 2023 r.). Powodem odmowy były: brak miejsc, przebywanie zainteresowanych w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, brak kontaktu z zainteresowaną osobą po złożeniu wniosku, brak odpowiedniej dokumentacji (właściwego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności), stan zdrowia.

COM w Pułtusk: w latach 2022-2023 do PCPR od 60 osób wpłynęło łącznie 155 wniosków o skierowanie do COM (60 pierwszych wniosków i 95 przedłużających pobyt). W tym czasie dwie osoby otrzymały decyzje odmowne z powodu braku orzeczeń o niepełnosprawności. W 29 sprawach PCPR wydał decyzje o skierowaniu do COM, mimo braku wolnych miejsc w COM. Według wyjaśnień dyrektor PCPR, decyzje takie były wydawane z założeniem, że pobyt w COM będzie przyznany w późniejszym terminie. W 2022 r. wszystkie osoby mające decyzje o skierowaniu do COM skorzystały z tego wsparcia. W 2023 r. na przyjęcie do COM oczekiwało 29 osób, z czego 11 osób przyjęto jeszcze w tym samym roku, a 10 w 2024 r., siedem osób zrezygnowało w trakcie oczekiwania na miejsce.

Dodatkowe zasady przyjmowania do COM

W niektórych placówkach, z powodu zainteresowania przewyższającego możliwości objęcia pomocą wszystkich chętnych, opracowano dodatkowe zasady przyjmowania do COM. Przykładowo w pierwszej kolejności przyjmowano osoby, które dotychczas nie korzystały z usług centrum, osoby samotne lub osoby, których opiekunowie nie mogli się nimi na co dzień zajmować. W dwóch skontrolowanych samorządach wprowadzono wewnętrzne uregulowania dotyczące przyjmowania uczestników do COM, które w szczególności odnosiły się do takich sytuacji.

Przykłady

COM w Krzemieniej: kryteria i zasady przyjmowania, a także etapy kierowania do Centrum zawarto w opracowanych przez GOPS w Dydni *Zasadach przyjęcia do Centrum*. W pierwszej kolejności przyjmowano osoby z terenu gminy. Podstawowym kryterium przyjęcia do Centrum było spełnianie wymogu orzeczenia o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności. Brano również pod uwagę sytuację rodzinną oraz stan zdrowia osoby zgłaszającej chęć pobytu w Centrum. Informacje takie zbierano

podczas sporządzania wywiadów środowiskowych przez pracowników socjalnych w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej.

COM w Kobyłce: zasady przyznawania pobytu w COM określono w Regulaminie organizacyjnym oraz Procedurze nr 1 w sprawie przyjęcia mieszkańca/uczestnika do COM w Kobyłce. Skorzystanie z usług Centrum wymagało złożenia do PCPR wniosku wraz z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności. Pobyt w Centrum przyznawano decyzją administracyjną, wydawaną na podstawie art. 51 w zw. z art. 106 ustawy o pomocy społecznej. Decyzja administracyjna poprzedzona była indywidualną kwalifikacją w Centrum. W czasie kwalifikacji zespół pracowników COM wraz z osobą zainteresowaną określał indywidualne potrzeby oraz zakres proponowanych usług. Kwalifikacja przebiegała w oparciu o wywiad z osobą zainteresowaną oraz wypełnienie dokumentacji kwalifikacyjnej (karty oceny uczestnika; Indywidualnego planu korzystania z usług Centrum; Indywidualnej Karty Opieki). W nagłych wypadkach, skierowanie i umieszczenie w Centrum mogło nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia dokumentów. Decyzję w takich przypadkach podejmował kierownik Centrum. Przed przyjęciem do Centrum pracownik COM ustalał sytuację materialną i bytową w miejscu zamieszkania uczestnika.

W opinii NIK, przyjęcie zasad rekrutacji uczestników do Programu można uznać jako dobrą praktykę, pod warunkiem jednak, że zasady te będą jednoznaczne. Niewskazanie kryteriów rekrutacji może, zdaniem NIK, powodować nierówne traktowanie osób z niepełnosprawnością ubiegających się o otrzymanie wsparcia w centrum. Zapisanie takich kryteriów powinno też ułatwić osobom z niepełnosprawnością, spełniającym dane kryteria, podejmowanie decyzji o ubieganiu się o otrzymanie wsparcia.

W jednym skontrolowanym centrum miejsca pobytu nie były w pełni wykorzystane. W ramach pobytu dziennego zajętych było 76% miejsc, natomiast w ramach pobytu całodobowego zaledwie 8% dostępnych miejsc.

Wolne miejsca w jednym COM

Przykład

COM Stare Babice: wszystkie osoby zamieszkujące na terenie gminy, zainteresowane wsparciem udzielanym przez Centrum, które złożyły wniosek o tego typu pomoc, zostały nią objęte. Jedynie w trzech przypadkach osoby uprawnione same zrezygnowały ze skierowania do COM. Nie wystąpiła sytuacja, w której liczba osób chętnych do skorzystania z usług oferowanych w ramach Centrum przekroczyła liczbę miejsc dostępnych w placówce. Z zaplanowanych 11 miejsc na pobyt dzienny oraz dziewięciu na pobyt całodobowy do końca 2023 r. skorzystało 12 osób - w ramach pobytu dziennego oraz trzy osoby - w ramach pobytu całodobowego. Liczba uczestników w poszczególnych miesiącach 2023 r., w ramach pobytu dziennego i całodobowego wynosiła: trzy osoby (dzienny pobyt) i jedna (pobyt całodobowy) - w czerwcu, dziewięć osób (pobyt dzienny) i jedna (pobyt całodobowy) - w lipcu i sierpniu oraz grudniu, dziewięć osób (pobyt dzienny) i jedna (pobyt całodobowy) - we wrześniu, dziewięć osób (pobyt dzienny i ani jedna osoba w pobycie całodobowym w październiku. Natomiast w listopadzie 10 osób skorzystało z pobytu dziennego i ani jedna osoba z pobytu całodobowego. W tym okresie wykorzystano 76% planowanych miejsc na pobyt dzienny oraz 8% planowanych miejsc na pobyt całodobowy. W 2024 r. sytuacja nieznacznie się poprawiła. Liczba uczestników korzystających z pobytu całodobowego wzrosła w lipcu 2024 r. do czterech osób.

Niewielka frekwencja korzystania ze wsparcia całodobowego, według wyjaśnień kierownika COM, wynikała z takich czynników jak: brak znajomości kadry - co powodowało, że rodziny obawiały się powierzyć opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, poczucie winy związane z oddaniem osoby pod opiekę instytucji oraz utrata świadczenia pielęgnacyjnego.

Korzystanie ze wsparcia COM wyłącznie po spełnieniu kryteriów Programu

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w żadnej gminie lub powiecie nie przyznano wsparcia w COM osobom, które nie spełniały wymogów Programu. We wszystkich jednostkach uczestnikami były wyłącznie osoby mające orzeczenia o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub umiarkowanym, lub równoważne. W COM w Golubiu-Dobrzyniu, w latach 2022-2023 z usług COM korzystały tylko osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym. W tym okresie nie wpłynął żaden wniosek osoby z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym. W innych skontrolowanych COM przebywały osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym i umiarkowanym, przy czym osób z niepełnosprawnościami w stopniu znacznym było zdecydowanie więcej. Przykładowo w Centrum w Krzemiennej, w 2022 r. wszystkie osoby (14) korzystające z usług w ramach pobytu całodobowego miały orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, w 2023 r. w Centrum w ramach pobytu całodobowego przebywało 18 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i jedna osoba z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W COM w Jaszczowie udział osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności wśród uczestników pobytu całodobowego wynosił od 62,5% do 75%, a pobytu dziennego od 50% do 60%.

Wsparcie w COM na podstawie decyzji administracyjnej

Zgodnie z postanowieniami Programu, uczestnikami COM były osoby, które otrzymały decyzję administracyjną przyznającą usługi w ramach pobytu dziennego lub zamieszkiwania całodobowego, przy czym usługi te mogły być przyznane na wniosek osoby z niepełnosprawnością lub z urzędu⁴⁴. W żadnej ze skontrolowanych placówek nie było przypadku przyznania uczestnictwa w COM z urzędu, wsparcie przyznawano wyłącznie na wniosek osoby z niepełnosprawnością lub jej opiekuna. W przypadku placówek funkcjonujących w gminach, decyzje administracyjne przyznające wsparcie wydawano w ośrodkach pomocy społecznej, a w przypadku COM funkcjonujących w powiatach, w powiatowych centrach pomocy rodzinie.

Przed wydaniem decyzji administracyjnej, w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością powinien być przeprowadzony rodzinny wywiad środowiskowy⁴⁵. Kontrola NIK wykazała, że w pięciu spośród sześciu jednostek takie wywiady przeprowadzali pracownicy socjalni OPS lub PCPR z terenu danej gminy lub powiatu.

Decyzje administracyjne bez rodzinnego wywiadu środowiskowego

Podczas kontroli ustalono, że w jednej jednostce przed wydaniem znacznej części decyzji administracyjnych, przyznających osobom z niepełnosprawnościami wsparcie w COM, nie przeprowadzono rodzinnych wywiadów środowiskowych lub ich nie aktualizowano, co naruszało zasady Programu wynikające z działu V.5.

Nieprawidłowość

COM w Kobyłce: w PCPR w Wołominie, w okresie od 15 marca 2023 r. do 28 czerwca 2024 r. wydano 175 decyzji administracyjnych o skierowaniu na pobyt dzienny lub całodobowy w Centrum, w tym przed wydaniem decyzji rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono w 68 przypadkach. W przypadku pozostałych 107 decyzji (61,1%) nie przeprowadzono rodzinnych wywiadów środowiskowych, pomimo regulacji wskazanych w ustawie o pomocy społecznej oraz Programie. Powodem tego, według Dyrektora PCPR, było przeoczenie z jego strony, spowodowane zmianami kadrowymi, a także błędami komunikacyjnymi między PCPR a Centrum.

Usługi w COM przyznawane były średnio po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, choć zdarzały się przypadki dłuższego oczekiwania na przyjęcie do centrum. Kontrola wykazała, że postępowanie administracyjne poprzedzające wydanie decyzji prowadzone było 99 a nawet 105 dni. Najdłużej prowadzone postępowanie administracyjne dotyczyło jednak sytuacji, w których osoby ubiegające się o przyjęcie do centrum deklarowały chęć rozpoczęcia uczestnictwa w późniejszym terminie.

⁴⁴ Dział V Programu.

⁴⁵ Jw.

Przyjęcia do centrum w nagłych przypadkach

Podczas kontroli ustalono także przypadki przyjęcia uczestnika do centrum przed wydaniem decyzji administracyjnej kierującej na pobyt dzienny lub całodobowy, co było sprzeczne z działem V.1. Programu, w myśl którego uczestnikami są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usługi zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Nieprawidłowość

COM w Kobyłce: w czterech przypadkach, spośród 15 analizowanych, przyjęcie uczestnika do Centrum nastąpiło przed wydaniem decyzji administracyjnej kierującej do COM, co było niezgodne z działem V.1. Programu, w myśl którego uczestnikami są osoby z niepełnosprawnościami, które otrzymają decyzje o przyznaniu usługi zamieszkiwania, której wydanie poprzedza przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Dotyczyło to sytuacji, w której uczestnik rozpoczął pobyt w Centrum 27 kwietnia 2023 r., a decyzję o przyznaniu tego wsparcia wydano 8 maja 2023 r.. Stwierdzono jeszcze trzy takie przypadki, gdzie uczestnik rozpoczął pobyt w Centrum 21 kwietnia 2023 r., a decyzję wydano 9 maja 2023 r.; kolejna osoba rozpoczęła pobyt w Centrum 19 sierpnia 2023 r., a decyzję wydano 23 sierpnia 2023 r.. I wreszcie następna osoba, która rozpoczęła pobyt w Centrum 21 września 2023 r., a decyzję wydano 6 października 2023 r. Według wyjaśnień kierownik Centrum, taka możliwość wynikała z zapisu w ustępie 6 Rozdziału I Procedury nr 1 w sprawie przyjęcia mieszkańca/uczestnika do PCOM w Kobyłce. Zgodnie ze wskazanym przepisem, w nagłych przypadkach wynikających ze zdarzeń losowych, skierowanie i umieszczenie może nastąpić poza kolejnością oraz bez przedłożenia dokumentów. Decyzję podejmuje Kierownik Centrum. Zapis zawarty w Procedurze nr 1 dotyczył rozwiązań w przypadku zaistnienia sytuacji wynikających ze zdarzeń losowych, mających bezpośredni wpływ na osobę wnioskującą o umieszczeniu w COM (np. sytuacja zdrowotna opiekuna, pilny wyjazd opiekuna, sprawy rodzinne opiekuna).

Należy stwierdzić, że opisane wyżej postanowienie procedury i tryb przyjęcia osób do COM był niezgodny z art. 106 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej oraz działem V.1. Programu. Jak wykazała kontrola, w nagłych przypadkach osobę z niepełnosprawnością obejmowano wsparciem COM „od ręki”, zaś decyzję administracyjną wydawano później. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia pilnego trybu przyznawania uczestnictwa w COM, jako wyjątku w stosunku do obowiązku przeprowadzania pełnej procedury administracyjnej. Dotyczy to przypadków, w których pobyt w COM - dzienny lub całodobowy - należy przyznać osobie potrzebującej wsparcia natychmiast, np. w razie niespodziewanej sytuacji losowej, po opuszczeniu szpitala lub nagłym zgonie czy pogorszeniu stanu zdrowia dotychczasowego opiekuna osoby z niepełnosprawnością. Przyjęcie takiego rozwiązania, w szczególnych przypadkach podyktowane jest dobrem osoby wymagającej wsparcia i opieki, a głównym celem utworzenia COM jest zapewnienie uczestnikom Programu – osobom z niepełnosprawnościami opieki oraz pomocy adekwatnej do ich potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia.

Decyzje przyznające miejsce w COM zgodne z Programem

Decyzje administracyjne przyznające wsparcie COM powinny określać zakres i rodzaj usług oraz czas trwania pobytu w centrum. Usługi realizowane na rzecz osób z niepełnosprawnościami powinny być różnorodne i dostosowane do potrzeb uczestników. Centrum obowiązane było zapewniać uczestnikom poczucie bezpieczeństwa, komfortu, odpoczynku, pielęgnowania relacji z innymi uczestnikami, rodziną i przyjaciółmi⁴⁶.

Wyniki kontroli wykazały, że wszystkie analizowane decyzje administracyjne, przyznające osobom z niepełnosprawnościami możliwość pobytu w COM, wydane dla 97 osób, których dokumentacja była kontrolowana, wskazywały zakres i rodzaj usług. Z decyzji wynikał też czas trwania pobytu w COM.

⁴⁶ Dział VI.3. Programu.

Przykłady

COM w Starych Babicach: kontrola dokumentacji 15 uczestników wykazała, że w każdej decyzji administracyjnej określono zakres i rodzaj usług oraz czas trwania pobytu. Decyzje przyznawały usługi opiekuńcze wraz z posiłkiem (w przypadku ośmiu osób) oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze wraz z posiłkiem (w przypadku siedmiu osób). Decyzje wydawane były na czas od 30 do 214 dni.

COM w Jaszczowie: w decyzjach wydanych dla 17 uczestników COM określono rodzaj i zakres usług oraz czas trwania pobytu w Centrum. Z pobytu wraz z wyżywieniem i usługami opiekuńczymi oraz specjalistycznymi usługami opiekuńczymi skorzystało 11 osób (dziewięć w ramach pobytu całodobowego i dwie w ramach pobytu dziennego), trzy osoby skorzystały z pobytu wraz z wyżywieniem i usługami opiekuńczymi oraz rehabilitacją (jedna z pobytu całodobowego i dwie z pobytu dziennego) oraz trzy osoby skorzystały z pobytu wraz z wyżywieniem i usługami opiekuńczymi (pobyt dzienny).

Kontrola wykazała, że uczestnicy wszystkich skontrolowanych centrów korzystali z usług opiekuńczych, które miały na celu przyczynianie się do budowania ich samodzielności, korzystali również z zajęć terapeutycznych, wsparcia psychologicznego, rehabilitacji, poradnictwa socjalnego oraz usług dostosowanych do ich indywidualnych potrzeb i możliwości, wynikających z wieku i stanu zdrowia. Realizowano także usługi asystenckie, mające na celu umożliwienie uczestnikom udziału w różnego rodzaju aktywnościach poza COM np.: wspierające osobę z niepełnosprawnościami podczas załatwiania spraw urzędowych, wizyt u lekarza, w gabinecie zabiegowym, umożliwienie udziału w praktykach religijnych oraz organizacji wolnego czasu. We wszystkich skontrolowanych centrach uczestnicy mieli zapewnione wyżywienie, z uwzględnieniem zaleceń wynikających ze stanu ich zdrowia.

W każdej analizowanej sprawie dotyczącej uczestników COM znajdowały się dokumenty określające ich potrzeby. Były to m.in.: oświadczenie o przyjmowanych lekach, wywiad wstępny przeprowadzony przez pracownika socjalnego, opisujący m.in. stopień niepełnosprawności, schorzenia, sytuację rodzinną i prawną, oczekiwania uczestnika (bądź opiekunów w zakresie pomocy od pracowników COM). W wywiadzie dokonywano także oceny aktualnego stanu psychofizycznego – psycholog oceniał sprawność umysłową, a fizjoterapeuta sprawność ruchową. W dokumentach znajdowała się także diagnoza psychologiczna, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności oraz ankiety dotyczące zainteresowań uczestnika.

Osoba, która uzyskała pozytywną decyzję o przyznaniu usług w COM, powinna uzgodnić z kierownikiem placówki m.in. indywidualny plan korzystania z usług centrum⁴⁷.

We wszystkich skontrolowanych centrach, dla każdego uczestnika Programu opracowywano dokumenty, na podstawie których realizowano wsparcie. Były to: indywidualne plany korzystania ze świadczeń, plany pracy terapeutycznej, programy terapeutyczno-opiekuńcze, plany pielęgnacji opieki i terapii, harmonogramy zajęć wspierająco-aktywizujących, w których wskazywano zakres i rodzaj oferowanej pomocy. Realizację tych planów oceniano cyklicznie, raz w miesiącu, raz na pół roku lub tuż przed zakończeniem pobytu danej osoby w COM.

Przykłady

COM w Krzemiennej: zakres świadczonych usług dostosowywano do każdego uczestnika w Indywidualnym Programie Terapeutyczno-Opiekuńczym, opracowywanym przez kierownika Centrum i terapeutę zajęciowego. Program zawierał m.in. preferowane przez uczestnika zajęcia - naukę nawiązywania relacji, zaradności i samodzielności oraz określał plan wsparcia dotyczący zaspokajania niezbędnych potrzeb życiowych z wykorzystaniem usług Centrum. Zawierał także tygodniowy harmonogram

**Indywidualny plan
opracowywany dla
każdego uczestnika**

⁴⁷ Dział VI.4. Programu.

zajęć oraz plan pracy terapeutycznej przygotowywany na każdy miesiąc pobytu w COM. Po każdym miesiącu kierownik wraz z terapeutą zajęciowym oceniali postępy uczestnika.

COM w Pułtusku: usługi na rzecz uczestników realizowano na podstawie indywidualnego planu wsparcia. Opracowanie planu poprzedzała ocena stanu zdrowia, możliwości, umiejętności i potrzeb uczestnika. Na podstawie diagnozy zespół do spraw Indywidualnych Planów Wsparcia określał sposób realizacji wsparcia w wymiarze potrzeb zdrowotnych, rozwoju osobistego, kompetencji psychicznych i potrzeb społecznych uczestnika. Plan każdego uczestnika zawierał skład kadry odpowiedzialnej za jego realizację (psycholog, rehabilitant, instruktor terapii zajęciowej, pracownik socjalny). Zespół ds. Indywidualnych Planów Wsparcia dokonał oceny planów, poza dziewięcioma przypadkami (z 19), na siedem dni przed zakończeniem pobytu uczestnika w COM, podsumowując stopień osiągnięcia celów tam określonych.

Dzięki uczestnictwu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych osoby z niepełnosprawnościami, wymagające wsparcia, objęte były pomocą w swojej lokalnej społeczności, nie tracąc więzi rodzinnych i społecznych, co zwiększało ich sprawność i samodzielność.

Zgodnie z postanowieniami Programu o każdym przypadku zaprzestania lub zakończenia świadczenia usług dla uczestnika kierownik placówki powiadamia właściwy, ze względu na miejsce zamieszkania uczestnika, ośrodek pomocy społecznej⁴⁸.

Kontrola wykazała, że kierownicy trzech skontrolowanych centrów nie powiadamiali ośrodków pomocy społecznej o zakończeniu lub zaprzestaniu świadczenia usług ich podopiecznym w danym COM.

Nieprawidłowości

COM w Starych Babicach: kierownik COM nie poinformował miejscowego ośrodka pomocy społecznej o wszystkich, czterech przypadkach zakończenia pobytu osób w COM. Według wyjaśnień, powodem było automatyczne wypełnienie terminu pobytu tych osób, który zamieszczono w decyzjach administracyjnych kierujących ich do Centrum.

COM w Kobyłce: kierownik Centrum nie powiadamiała właściwego miejscowo ośrodka pomocy społecznej o każdym przypadku zakończenia pobytu danej osoby w COM, co było niezgodne z działem VI.3. Programu. Powodem tego było przeoczenie oraz natłok obowiązków związanych z uruchomieniem Centrum. Obowiązek informowania właściwych miejscowo ośrodków pomocy społecznej o uczestnikach, którzy zakończyli pobyt po 1 września 2023 r. uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

W pozostałych centrach przekazywano takie powiadomienia do stosownych instytucji, choć w dwóch z nich – według deklaracji kierowników – były to powiadomienia telefoniczne, na potwierdzenie których nie przedstawiono dokumentacji.

5.2.5. ODPLATNOŚĆ ZA UCZESTNICTWO W COM

Według zasad wynikających z Programu, gmina lub powiat podejmuje uchwałę dotyczącą odpłatności uczestnika za pobyt w centrum, uwzględniając przyznany zakres usług, zgodnie z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej.

Ustalono, że w trzech samorządach, spośród sześciu skontrolowanych, nie przyjęto uchwał dotyczących odpłatności za uczestnictwa w COM. Powodem tego była przede wszystkim wystarczająca kwota środków otrzymanych z FS na funkcjonowanie placówki oraz trudna sytuacja materialna rodzin osób z niepełnosprawnościami. Nieprzygotowanie projektów takich uchwał przez zarządy powiatów oraz wójta naruszało art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁹ oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy

Zakończenie pobytu
w COM nie zawsze
zgłaszane do OPS

Uchwały o odpłatności
w połowie
skontrolowanych
jednostek

⁴⁸ Dział VI.3. Programu.

⁴⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 107, dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁰. Niepodjęcie uchwał przez rady jednostek samorządu terytorialnego naruszało art. 97 ust. 5 i 1 ustawy o pomocy społecznej, a także zasady Programu.

Zasady ponoszenia odpłatności przez uczestników COM oraz samorządy prowadzące centra określone zostały w Programie, a mianowicie: w przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekroczą kwoty wsparcia finansowego określone w Module II, tj. w ramach usług dziennych – nie więcej niż 20,0 złotych za godzinę pobytu na jednego uczestnika Programu (maksymalnie do 8 godzin pobytu) oraz w ramach usług całodobowego zamieszkania – nie więcej niż 5,0 tys. zł miesięcznie na jednego uczestnika Programu, gmina lub powiat pokrywa różnicę z opłat wnoszonych przez uczestników, a w dalszej kolejności ze środków własnych⁵¹.

Nieprawidłowości

SP w Pułtuskach: nie podjęto uchwały o odpłatności, gdyż na czas tworzenia Programu otrzymywane środki na pobyt uczestników były wystarczające. Jednak wydarzenia z ostatnich lat sprawiły, że niewaloryzowane środki przeznaczone na funkcjonowanie COM były zbyt małe. Uczestnicy Centrum to osoby z niepełnosprawnościami, znacznie obciążone skutkami finansowymi wynikającymi z chorób, z którymi się zmagają. Najważniejszym atutem udziału w usługach oferowanych przez Centrum była możliwość bezpłatnego korzystania z tego rodzaju wsparcia. Na etapie kampanii promocyjnej i informacyjnej dotyczącej tworzenia COM, trwającej od 2021 r., funkcjonował spójny przekaz o bezpłatnym korzystaniu z usług nowopowstałej jednostki. W trakcie kontroli NIK, Zarząd Powiatu zatwierdził projekt uchwały w sprawie odpłatności za pobyt w COM i skierował go do Rady Powiatu.

UG Stare Babice: wójt gminy nie przygotował projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w Centrum, co było niezgodne z postanowieniami Programu, a także naruszało art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy m.in. przygotowanie projektów uchwał Rady Gminy. Według wyjaśnień wójta niepobieranie opłat za pobyt uczestnika w COM, spowodowane było trudną sytuacją materialną rodzin dorosłych osób z niepełnosprawnościami, jednakże biorąc pod uwagę koszty generowane przez placówkę, wskazał, że nie wyklucza się w przyszłości wprowadzenia opłat za pobyt w COM.

W trzech spośród sześciu skontrolowanych samorządach uchwały w sprawie odpłatności za pobyt w COM, co prawda zostały podjęte, lecz mimo to w jednym powiecie miejscowy PCPR wydawał decyzje administracyjne przyznające bezpłatny pobyt w centrum.

Nieprawidłowość

SP w Wołominie: od początku funkcjonowania Centrum, tj. od 1 sierpnia 2022 r. do 28 czerwca 2024 r., PCPR wydał 175 decyzji administracyjnych, w których nie ustalono wysokości odpłatności uczestnika za usługi świadczone w Centrum, pomimo tego, że Rada Powiatu w drodze uchwały ustaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności przez osoby z niepełnosprawnościami korzystające z usług Centrum. Uchwały dotyczyły okresu od 15 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz okresu od 1 stycznia 2024 r. Jednocześnie od czasu obowiązywania uchwał do zakończenia kontroli NIK nie można było ustalić kwoty z tytułu opłat za pobyt w COM, ponieważ PCPR, w przypadku 107 decyzji - na 175 wydanych (61,1%), nie przeprowadził wywiadu środowiskowego, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W przypadku pozostałych 68 decyzji administracyjnych, przed wydaniem których PCPR przeprowadziło rodzinny wywiad środowiskowy, nie ustalono przypadających powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w COM w wysokości ok. 33,2 tys. zł. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnik Powiatu, powiat nie dysponował również informacją, jaki procent odpłatności powinien być zastosowany do usługi

**Decyzje o bezpłatnym
pobycie w COM mimo
obowiązywania
uchwały o odpłatności**

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 721, dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁵¹ Dział V Programu.

Okresowe pobieranie opłat za pobyt w COM

pobytu dziennego i całodobowego, przy wskazanym w uchwale progu odpowiednio od 5% do 8% i od 7% do 10% dochodu osoby z niepełnosprawnościami, co uniemożliwiało wyliczenie należnych opłat.

W dwóch spośród sześciu centrów – w Jaszczowie i Krzemiennej odpłatność od uczestników była pobierana tylko okresowo, gdyż w pozostałym czasie otrzymane środki z Funduszu Solidarnościowego były wystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania centrum.

Przykład

UG Dydnia: odpłatności określone uchwałami były ustalane i pobierane wyłącznie w przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekraczały kwotę wsparcia finansowego udzielonego z FS w ramach Modułu II. Dlatego uczestnicy COM w Krzemiennej do końca marca 2023 r. nie ponosili żadnych opłat z tytułu korzystania z usług Centrum. Gdy wydatki przekroczyły kwoty wsparcia wynikające z Programu, ustalono odpłatność dla osób korzystających z usług na podstawie uchwały Rady Gminy obowiązującej od 1 kwietnia 2023 r. Działalność Centrum finansowana była: w 2022 r. z FS w 100%, w 2023 r. z FS w 85%, odpłatności od uczestników w 13% i z dopłat Gminy do mieszkańców z niskimi dochodami w wysokości 2%.

5.2.6. STANDARD WYPOSAŻENIA ORAZ KADRA COM

Pond 83% kontrolowanych COM z miejscami dziennymi i całodobowymi

Celem Programu edycja 2019 była pomoc dorosłym osobom ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w ramach pobytu dziennego lub całodobowego, przy czym liczba miejsc przeznaczonych na pobyt całodobowy była ograniczona do 20⁵².

Kontrolą objęto sześć centrów opiekuńczo-mieszkalnych, które zostały utworzone na podstawie Programu COM edycja 2019. Centrum w Golubiu-Dobrzyniu zapewniało wyłącznie miejsca na pobyt całodobowy, pozostałe pięć centrów zapewniało zarówno miejsca na pobyt całodobowy jak i dzienny. Łącznie w skontrolowanych ośrodkach przygotowano 133 miejsca, w tym 76 miejsc na pobyt dzienny i 57 zamieszkiwania całodobowego. W żadnym ośrodku liczba miejsc zamieszkiwania całodobowego nie przekraczała 20, a najwięcej takich miejsc – 14 - było w COM w Golubiu-Dobrzyniu.

Wsparcie finansowe z Programu na funkcjonowanie COM (Moduł II) w ramach pobytu dziennego mogło być przyznane maksymalnie do ośmiu godzin dziennego pobytu dla każdego uczestnika centrum. Przykładowo Centrum w Jaszczowie zapewniało 10 miejsc dla uczestników korzystających z usług pobytu dziennego od poniedziałku do niedzieli przez osiem godzin dziennie, a w COM w Krzemiennej było siedem miejsc dla mieszkańców korzystających z usług pobytu dziennego od poniedziałku do piątku, przez osiem godzin dziennie, tj. od 7.00 do 15.00. W każdym przypadku zakres działania jednostki był zgodny z przyjętym statutem i regulaminem organizacyjnym.

Zgodnie z postanowieniami Programu edycja 2019, centra powinny zapewnić osobom z niepełnosprawnościami warunki do samodzielnego i niezależnego pobytu czy zamieszkiwania, a także spełniać wymagania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵³, w szczególności zapewniać możliwość użytkowania obiektu przez osoby z niepełnosprawnościami. W każdej edycji Programu określono bazę lokalową. W edycji 2019 była to: część dzienna obejmująca sale zajęć zapewniające możliwość całotygodniowego świadczenia usług dla uczestników Programu. Do części dziennej zaliczono pomieszczenia dla personelu, salon, kuchnię oraz szatnię, łazienki, toalety i inne pomieszczenia niezbędne do realizacji zadań. W części mieszkalnej były pokoje pobytu całodobowego z łazienką, w których na każdego uczestnika przypadało minimum 15 m². Wszystkie pomieszczenia bazy lokalowej powinny być wyposażone w system monitorująco-alarmowy oraz przyzywowy⁵⁴.

⁵² Dział V Programu.

⁵³ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

⁵⁴ Dział VI.1. Programu.

**Część budynków COM
nie spełniała wymogów
Programu**

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w jednym centrum nie wszystkie pomieszczenia, w których mogły przebywać osoby z niepełnosprawnościami zostały wyposażone w system przyzywowy, a w innym dostępność budynku była ograniczona dla osób z niepełnosprawnościami, poprzez brak m.in.: oznakowania kierunkowego w punktach węzłowych wewnątrz budynku, brak numeracji pokoi oraz brak możliwości zapoznania się w formie dotykowej lub w formie dźwiękowej ze wszystkimi symbolami graficznym czy informacjami tekstowymi. Pozostałe skontrolowane placówki spełniały wymogi w tym zakresie.

Przykłady

COM w Golubiu-Dobrzyniu: pomieszczenia bazy lokalowej, w którym mogły przebywać osoby z niepełnosprawnością, tj. pokoje mieszkalne, łazienki, pokój kąpielowy, toaleta ogólnodostępna, zostały wyposażone w system przyzywowy. Systemu tego nie stwierdzono w czterech pomieszczeniach: gabinecie zabiegowym, sali rehabilitacyjnej, aneksie kuchennym, pokoju dziennym/jadalni, co było niezgodne z zapisami Programu.

COM w Babicach Starych: dostępność budynku i jego wyposażenia dla uczestników była ograniczona poprzez: brak oznakowania kierunkowego w punktach węzłowych wewnątrz budynku, nieumieszczenie planów tyflograficznych (dla osób niewidomych) oraz pętli indukcyjnych (dla osób niedosłyszących), brak numeracji pokoi oraz brak możliwości zapoznania się w formie dotykowej lub w formie dźwiękowej ze wszystkimi symbolami graficznymi, piktogramami oraz informacjami tekstowymi zamieszczonymi w budynku, co oznacza, że nie zapewniono minimalnych wymagań służących dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami wynikającymi z art. 6 ust. 1 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁵⁵.

**Powierzchnia ponad
500 m² w większości
COM**

Powierzchnia całkowita centrum nie powinna przekraczać 500 m² i choć gmina lub powiat mogła utworzyć centrum o większej powierzchni, to w takim przypadku koszt utworzenia powierzchni przekraczającej 500 m² samorząd musiał pokryć z własnych środków⁵⁶. W pięciu, spośród sześciu skontrolowanych samorządów powierzchnia całkowita obiektów COM przekraczała 500 m², lecz w każdym z tych samorządów utworzenie powierzchni przekraczającej wskazaną w Programie, sfinansowano ze środków pochodzących spoza Programu. W dwóch, na sfinansowanie tego zadania uzyskano środki z PFRON.

Przykłady

UG Dydnia: dla Centrum przeznaczono część budynku o powierzchni 806,37 m². Gmina wnioskowała o środki finansowe na utworzenie Centrum o powierzchni całkowitej 500 m² w kwocie 892,97 tys. zł (500 m² x 1 785,94 zł/m²), jako koszt kwalifikowalny. Pozostałe koszty związane z utworzeniem Centrum wynoszące 547,2 tys. zł był to wkład własny wnioskodawcy.

SP w Golubiu-Dobrzyniu: powierzchnia całkowita obiektu wynosiła 548,32 m², w tym powierzchnia użytkowa 460,55 m². Koszt utworzenia powierzchni całkowitej przekraczającej 500 m² powiat pokrył ze środków własnych (545,4 tys. zł) oraz z dofinansowania otrzymanego z PFRON na refundację wymaganego wkładu własnego inwestycji (210,0 tys. zł).

Program określał także wymogi dotyczące kadry pracującej w powstałych centrach. Według Programu edycja 2019, uczestnicy powinni mieć zapewnione indywidualne wsparcie w relacji nie mniej niż jeden opiekun na trzech uczestników, w tym opiekunów na dyżurze nocnym. Centrum powinno zapewniać dodatkowych asystentów dla osób o specjalnych potrzebach (wynikających np. ze spektrum autyzmu, niepełnosprawności sprzężonych, epilepsji itd.). Kadre Centrum stanowili: kierownik – osoba spełniająca warunki określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; specjaliści, w tym opiekunowie nocni oraz inne osoby z niezbędnymi kwalifikacjami zawodowymi

⁵⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1411.

⁵⁶ Dział V Programu.

**Kierownicy COM
niespełniający
wymogów Programu**

i doświadczeniem w pracy z osobami z niepełnosprawnością w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych; asystenci osób niepełnosprawnych dla osób o specjalnych potrzebach; pielęgniarka, w przypadku utworzenia w centrum punktu pielęgniarskiego lub gabinetu zabiegowego. Do wniosku o utworzenie placówki gminy i powiatu przedkładały informację o proponowanej kadrze wraz z planowaną liczbą etatów.

Kontrola wykazała, że kierownicy dwóch centrów nie spełniali wymogów określonych w Programie, odnośnie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej oraz co najmniej 3-letniego stażu pracy w pomocy społecznej. Dodatkowo w jednym samorządzie, w ogłoszeniach o naborze na stanowisko kierownika zawarto wymagania niezgodne ze wskazanymi w Programie. W ogłoszeniach SP w Golubiu-Dobrzyniu zawarto wymagania, które nie były zgodne z wymaganiami określonym w dziale VI.2 Programu i art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W ogłoszeniach zapisano, że kandydat powinien mieć co najmniej 3-letni staż pracy w obszarze pomocy społecznej lub z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności, mimo że w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej nie podano jako alternatywy 3-letniego stażu pracy z osobami z orzeczeniem o niepełnosprawności. Powodem tego był brak na lokalnym rynku pracy osób spełniających wymagania w tym zakresie.

Nieprawidłowości

SP w Golubiu-Dobrzyniu: 20 września 2022 r. Zarządu Powiatu podjął uchwałę w sprawie zatrudnienia kierownika Centrum. W uzasadnieniu wskazano m.in., że po zasięgnięciu opinii kierownika PCPR oraz oświadczeniu kandydatki o ukończeniu szkolenia i uzyskaniu w połowie listopada 2022 r. dyplomu z zakresu organizacji pomocy społecznej, Zarząd zdecydował o zatrudnieniu tej osoby na stanowisku kierownika COM na czas określony od 1 października 2022 r. do 30 listopada 2022 r. Po przedłożeniu 27 listopada 2022 r. dyplomu uzyskania specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, Zarząd Powiatu uchwałą z 30 listopada 2022 r. podjął decyzję o zatrudnieniu tej osoby od 1 grudnia 2022 r. na czas nieokreślony. W dniu zatrudnienia, tj. 1 października 2022 r. Pani kierownik nie spełniała wymogów określonych w Programie i art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, gdyż nie miała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (specjalizację taką uzyskała 27 listopada 2022 r.) oraz obowiązkowego, co najmniej 3-letniego stażu pracy w pomocy społecznej.

COM w Jaszczowie: dyrektor na dzień powołania na stanowisko pełniacej obowiązki kierownika Centrum nie miała wymaganego w Programie trzyletniego stażu pracy w pomocy społecznej oraz specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, którą to specjalizację uzyskała 20 lutego 2021 r. Nieprawidłowość tę, opisaną w wystąpieniu pokontrolnym nr PS-V.431.2.2023 z 8 grudnia 2023 r., ustaliły służby Wojewody Lubelskiego podczas kontroli COM.

**Specjaliści
niespełniający
wymogów Programu**

W dwóch innych centrach część zatrudnionych tam specjalistów nie miała niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami, co było niezgodne z wymaganiami zawartymi w dziale VI.2 Programu.

Nieprawidłowości

COM w Starych Babicach: kierownik zatrudniał sześć osób (dwie na stanowisku młodszego opiekuna oraz cztery na stanowisku opiekuna), które nie miały niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych. Według wyjaśnień kierownika COM, decyzja o zatrudnieniu tych osób była podyktowana koniecznością zapewnienia odpowiedniej liczby personelu do realizacji usług oraz trudną sytuacją na rynku pracy. Dodatkowo wśród tych osób, jedna

Nieokreślona liczba personelu centrum

osoba była w trakcie podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, zgodnych z profilem COM oraz dwie miały doświadczenie w pracy w DPS.

COM w Kobyłce: zatrudniono dwie osoby (jedną na stanowisku asystenta osoby niepełnosprawnej oraz jedną na stanowisku opiekuna osoby niepełnosprawnej), które nie miały niezbędnych kwalifikacji zawodowych w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. W trakcie przesłuchania świadka poprzednia kierownik zeznała, że pomimo braku odpowiedniego wykształcenia, zatrudniła obie te osoby ze względu na doświadczenie w pracy z osobami chorymi i z niepełnosprawnymi.

Od 1 stycznia 2023 r. w Programie edycja 2019 wskazano, że to kierownik określa liczbę personelu specjalistycznego adekwatną do stanu zdrowia i potrzeb osób z niepełnosprawnościami przebywających w centrum, gwarantującą całodobowe bezpieczeństwo i pomoc mieszkańcom COM przez siedem dni w tygodniu⁵⁷. W trakcie kontroli ustalono, że kierownicy trzech centrów, spośród sześciu kontrolowanych nie określili liczby takiego personelu.

Nieprawidłowości

COM w Jaszczowie: dyrektor do dnia 2 lipca 2024 r. nie określiła liczby personelu specjalistycznego, adekwatnej do stanu zdrowia i potrzeb osób z niepełnosprawnościami przebywających w Centrum, gwarantującej całodobowe bezpieczeństwo i pomoc mieszkańcom Centrum przez siedem dni w tygodniu, o której mowa w dokumencie pn. *Program Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o zmianie Programu COM* – zmieniającym Program i obowiązującym od 1 stycznia 2023 r. W przyjętym w trakcie kontroli NIK regulaminie ustalającym zasady określania liczby personelu specjalistycznego w COM wskazano, że liczba ta zależy m.in. od: indywidualnych potrzeb zdrowotnych uczestników określanych na podstawie informacji zebranych podczas wywiadu środowiskowego oraz oceny stanu zdrowia na podstawie dokumentów ich leczenia oraz potrzeb rehabilitacyjnych i pielęgnacyjnych, konieczności stałej opieki oraz monitoringu, wymagań w zakresie prowadzenia specjalistycznej terapii.

COM w Golubiu-Dobrzyniu: kierownik Centrum nie wykonała, w formie przewidzianej regulaminem organizacyjnym, obowiązku wynikającego z działu VI.2. Programu – Kadra Centrum (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2023 r.).

Regulaminy COM niezgodne z Programem

Zgodnie z Programem, centrum powinno dysponować własnym regulaminem organizacyjnym określającym m.in. relacje pomiędzy uczestnikami a kadrami, zasady korzystania z zasobów technicznych i zasady współdziałania centrum z opiekunami prawnymi uczestników⁵⁸. Kontrola wykazała, że choć we wszystkich skontrolowanych centrach przyjęto regulaminy organizacyjne, to w trzech z nich z dokumentów nie wynikały elementy wskazane w Programie, w szczególności dotyczące zasad współdziałania COM z opiekunami uczestników.

Nieprawidłowość

COM w Puławsku: w regulaminie organizacyjnym nie określono zasad korzystania z zasobów technicznych i zasad współdziałania Centrum z opiekunami prawnymi, co było niezgodne z zasadami Programu. Dyrektor COM ustalił oddzielny regulamin korzystania z sali terapii ruchem, nie ustalił natomiast zasad korzystania z sali terapii komputerowej oraz ze sprzętu audio-wizualnego. W § 25 ust. 5 regulaminu organizacyjnego określono, że uczestnicy mają obowiązek przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych i BHP, a w ust. 8 obowiązek dbania o mienie jednostki oraz korzystania z wyposażenia i urządzeń w sposób zgodny z ich przeznaczeniem. W zakresie współdziałania COM z opiekunami prawnymi uczestników Programu, w § 4 ust. 3 regulaminu organizacyjnego COM wskazano, że jednostka współpracuje m.in. z osobami fizycznymi, a w § 23 ust. 1, że COM prowadzi m.in. dokumentację zbiorczą, która zawiera w szczególności imię i nazwisko i adres zamieszkania opiekuna/członka rodziny (ust. 2 pkt. 4 i 5).

⁵⁷ Dział VI.2. Programu – Kadra Centrum (od 1 stycznia 2023 r.).

⁵⁸ Dział VI.2. Programu.

**Nie wszyscy uczestnicy
zapoznawani
z regulaminem COM**

Zarząd Powiatu w Pułtusku 27 sierpnia 2024 r. podjął uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu organizacyjnego, w którym doprecyzowano zasady korzystania z zasobów technicznych oraz określono zasady współdziałania kadry COM z uczestnikami, rodziną i opiekunami prawnymi uczestników.

Osoba, która uzyskała decyzję o przyznaniu usług w COM, powinna: z kierownikiem placówki uzgodnić zasady pobytu w centrum oraz inne sprawy związane z korzystaniem z usług. Uczestnik powinien także zapoznać się z regulaminem centrum i stosować się do niego⁵⁹. Podczas kontroli ustalono, że w dwóch jednostkach nie wszyscy uczestnicy COM byli zapoznani z obowiązującym regulaminem organizacyjnym lub nie złożyli potwierdzenia zapoznania się z tym dokumentem.

Nieprawidłowości

COM w Golubiu-Dobrzyniu: w przypadku 12 spraw z 15 zbadanych, nie pobrano od mieszkańców przebywających w Centrum w latach 2022-2023, pisemnego potwierdzenia zapoznania się z regulaminem wewnętrznym Centrum, pomimo że zgodnie § 22 ust. 1 pkt 11 regulaminu organizacyjnego oraz pkt 11 Obowiązków mieszkańców Centrum, ujętych w regulaminie pobytu z 2022 r. i 2023 r., mieszkańcy Centrum mają obowiązek pisemnie potwierdzić zapoznanie się i zaakceptowanie postanowień regulaminu wewnętrznego Centrum (regulaminu pobytu). Według wyjaśnień kierownika Centrum, regulamin wewnętrzny i jego postanowienia były przekazywane każdemu uczestnikowi, w zależności od jego możliwości poznawczych, w formie pisemnej lub objaśniane ustnie podczas przekazywania informacji o zasadach funkcjonowania Centrum. W celu pełniejszego dokumentowania faktu zapoznania się z regulaminem wewnętrznym Centrum, od maja 2024 r. do formularza regulaminu wprowadzono odrębny zapis dotyczący zapoznania się z regulaminem i zobowiązaniem do jego stosowania.

COM w Starych Babicach: uczestnicy nie zapoznali się z regulaminem COM. Według wyjaśnień kierownika, zapoznanie uczestników z regulaminem było niecelowe ze względu na zdiagnozowaną u wszystkich uczestników niepełnosprawność intelektualną. Natomiast z regulaminem COM zapoznano opiekunów prawnych tych osób podczas omawiania kontraktu terapeutycznego.

**Wyżywienie
uczestników
we wszystkich centrach**

Zgodnie z zasadami Programu edycja 2019, uczestnicy COM powinni mieć zapewnione wyżywienie⁶⁰. Kontrola wykazała, że uczestnikom wszystkich skontrolowanych centrów zapewniono wyżywienie, lecz w przypadku pobytu dziennego liczba posiłków w poszczególnych jednostkach była różna – zapewniano od jednego do trzech posiłków w trakcie pobytu w COM. Należy także zaznaczyć, że w każdym centrum jadłospis dostosowany był do stanu zdrowia mieszkańców i zaleceń lekarza lub dietetyka.

Przykłady

COM w Krzemiennej: w Centrum zapewniano uczestnikom wyżywienie zgodne z Programem COM 2019. Podawano trzy posiłki w ramach pobytu całodobowego – śniadanie, obiad, (dwa dania) kolację, zaś przy w ramach pobytu dziennego jeden posiłek – dwudaniowy obiad, z uwzględnieniem zaleceń wynikających ze stanu zdrowia wszystkich uczestników. Dodatkowo uczestnicy korzystali z posiłków przygotowanych przez siebie w trakcie zajęć kulinarnych prowadzonych w ramach terapii zajęciowej.

COM w Kobyłce: Centrum zapewniało uczestnikom wyżywienie, tj. cztery posiłki dziennie w ramach pobytu całodobowego (śniadanie, obiad, podwieczorek, kolacja) oraz trzy posiłki w ramach pobytu dziennego (śniadanie, obiad, podwieczorek).

W ocenie NIK, różne rozwiązania co do liczby posiłków w poszczególnych centrach świadczą o dużej dowolności i niejednolitej interpretacji postanowień Programu. W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia uszczegółowienie kwestii dotyczącej liczby posiłków dla uczestników COM w edycji Programu 2021. W tej

⁵⁹ Dział VI.4. Programu.

⁶⁰ Dział V Programu.

**Transport dla
uczestników COM nie
wszędzie dostępny**

edycji wskazano, że przyznanie usługi jest równoznaczne z zapewnieniem uczestnikom wyżywienia (minimum trzy posiłki dziennie w ramach pobytu całodobowego – śniadanie, obiad, kolacja oraz minimum dwa posiłki dziennie w ramach pobytu dziennego – śniadanie, obiad), z uwzględnieniem zaleceń wynikających ze stanu zdrowia⁶¹. Takie postanowienia zostały utrzymane w Programie edycja 2023 i edycja 2024.

W Programie edycja 2019 wskazano także, że osoba, która otrzymała decyzję kierującą do centrum powinna z kierownikiem placówki uzgodnić m.in. sprawy związane z transportem z miejsca zamieszkania do COM⁶², a wydatki ponoszone na transport uczestników centrum mogły być finansowane ze środków Programu⁶³.

Kontrola wykazała, że w trzech centrach, w przypadku pobytu dziennego uczestnikom zapewniano bezpłatny transport do i z placówki. Dwie inne jednostki takiego transportu nie zapewniały, co według wyjaśnień kierowników wynikało z braku zapotrzebowania na tego typu usługę lub korzystania z transportu własnego. W COM w Golubiu-Dobrzyniu, w którym osoby korzystały wyłącznie z pobytu całodobowego, nie było potrzeby zapewnienia codziennego transportu do placówki i do miejsca zamieszkania.

Przykłady

COM w Krzemiennej: w początkowym okresie funkcjonowania Centrum, gmina zabezpieczała transport uczestników, w zależności od potrzeb. Obecnie uczestnicy korzystający z dziennego pobytu w Centrum, z uwagi na niedużą odległość miejsca zamieszkania od Centrum, predyspozycje zdrowotne (brak ograniczeń ruchowych, stan zdrowia) oraz własny środek transportu, dojazd do Centrum organizują we własnym zakresie.

COM w Starych Babicach: gmina nie organizowała transportu uczestników Centrum, z uwagi na brak zapotrzebowania na tego typu usługi. Jednak ze względu na wielkość gminy i fakt, że uczestnicy mogą mieszkać w miejscach znacznie oddalonych od Centrum, gmina nie wyklucza w przyszłości organizowania transportu dla tych osób.

Zdaniem NIK, niezapewnienie uczestnikom transportu do COM oraz powrotu do miejsca zamieszkania, przez połowę skontrolowanych centrów, mogło mieć wpływ na decyzje osób z niepełnosprawnościami lub ich opiekunów o ubieganiu się o miejsce w placówce, albo wręcz do tego zniechęcić. Także centra mogły przyjmować wyłącznie te osoby, które nie wymagały organizowania transportu. Należy jednak zaznaczyć, że w Programie edycja 2023, choć nie wprowadzono obowiązku zagwarantowania bezpłatnego transportu, to jednak zawarto warunek dotyczący lokalizacji placówki, tj. wskazano, że centrum musi mieć dostęp do środków transportu publicznego – usytuowanie przystanku transportu publicznego w odległości do 500 m od COM lub zapewnia transport na życzenie uczestnika. Takie warunki zostały także utrzymane w Programie edycja 2024⁶⁴.

5.2.7. NADZÓR I MONITOROWANIE PROGRAMU

**Różne sposoby
monitorowania
Programu
w poszczególnych
edycjach**

Monitorowanie i kontrola zadań wojewodów wynikających z Programu należała do obowiązków Ministra⁶⁵. Jednak w poszczególnych edycjach Programu COM zaplanowano odmienne działania dotyczące jego monitorowania. W edycji 2019 były to: roczne sprawozdania z realizacji Programu, które samorządy miały składać do wojewodów do 31 stycznia każdego roku; roczne sprawozdania z realizacji Programu, które wojewodowie mieli składać do Ministra do 20 lutego każdego roku; akceptacja sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca każdego roku; sporządzenie przez Ministra sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu w terminie do 31 maja każdego roku. W edycji 2021 dodano obowiązek składania przez gminy i powiaty sprawozdań z realizacji Programu

⁶¹ Dział V Programu edycja 2021.

⁶² Dział VI. 4. Programu.

⁶³ Dział V Programu.

⁶⁴ Dział VI.1. Programu edycja 2023 i 2024.

⁶⁵ Dział XII Programu – zadania ministra.

obejmujących rozliczenie środków z FS w układzie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania; skrócono do 30 stycznia termin przekazywania sprawozdań przez samorządy; dodano, że wojewoda ma przekazywać sprawozdania z realizacji Programu obejmujące rozliczenie środków z FS w układzie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania; zachowano obowiązek przekazywania sprawozdań rocznych przez wojewodów do 20 lutego roku następnego; zachowano akceptację przez Ministra sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca każdego roku; usunięto zadanie polegające na sporządzaniu przez Ministra sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu w terminie do 31 maja każdego roku. Jednocześnie jednak zachowano w zadaniach ministra⁶⁶ obowiązek sporządzania zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie przekazanych sprawozdań z realizacji Programu przez wojewodów.

W edycji 2023 rozbudowano punkt Programu dotyczący monitoringu, zmieniając zakres tych sprawozdań dla jst i wojewodów i wydłużono do 30 kwietnia termin akceptacji sprawozdań wojewodów przez Ministra oraz zrezygnowano z zadania dotyczącego sporządzania przez Ministra sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu. Zdaniem NIK, rezygnacja ze sporządzania od 2021 r. rocznych sprawozdań zbiorczych znacznie utrudnia monitorowanie realizacji Programu, gdyż w rezultacie tego Minister nie ma wiedzy dotyczącej podstawowych danych Programu jako całości, jak choćby liczby funkcjonujących centrów, kwoty wydatkowanych środków, czy liczby miejsc i liczby uczestników Programu.

Należy też wskazać, że w Programie oraz w ogłoszeniach nie określono wzoru sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu za dany rok, których sporządzenie należało do zadań Ministra. Opracowane za 2019 r. sprawozdanie zawierało elementy sprawozdań rocznych, które składali wojewodowie, m. in. dane adresowe tworzonych centrów, informację o powierzchni centrum i poniesionych kosztach z podziałem na rodzaj zadania w ramach Modułu I. W 2020 r. sprawozdanie zbiorcze zawierało dane wojewody, dane gminy lub powiatu, informację o kwocie środków z FS ujętej we wniosku i ujętej w sprawozdaniu (poniesionych kosztach).

W ocenie NIK, sprawozdania zawierały wyłącznie zagregowane dane ujęte w sprawozdaniach rocznych przekazanych przez wojewodów. Minister nie analizował zawartych tam danych, nie odnosił się także do realizacji celów i wskaźników Programu i nie dokonywał jego oceny. Dodatkowo ani ustawa o Funduszu Solidarnościowym, ani Program czy ogłoszenia o naborach wniosków nie określały czy sporządzone przez Ministra sprawozdanie zbiorcze ma być przekazane do innego organu. Sprawozdania nie były także publikowane na stronie internetowej Ministerstwa.

Nieznane efekty Programu

Według pracowników Ministerstwa, nie ma zagrożenia osiągnięcia przyjętych w Programie wskaźników, a część z nich została już osiągnięta:

- w edycji 2019 r. i 2021 r. zalecono utworzenie nie mniej niż 90 centrów – ten wskaźnik został wprowadzony dla obu edycji zmianą Programu z czerwca 2022 r.⁶⁷ Urzędnicy Ministerstwa nie przedstawili danych, ile centrów utworzono w ramach poszczególnych edycji Programu – do czerwca 2024 r. utworzono łącznie 44 jednostki. Na podstawie liczby umów na utworzenie COM, zawartych w ramach Modułu I (edycja 2019 i 2021), Minister zakłada, że wskaźnik ten zostanie osiągnięty. Do czasu kontroli NIK zawarto łącznie 100 umów (z których pięć rozwiązano);
- zgodnie z przyjętymi w 2022 r. wskaźnikami dotyczącymi Modułu II dla edycji 2021, liczba osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym powinna wynieść co najmniej 40% ogólnej liczby uczestników COM. Zastępca Dyrektora BON wyjaśnił, że wskaźnik ten oceniany był na etapie pojedynczych sprawozdań rocznych poszczególnych wojewodów. Żaden z wojewodów nie wskazał, że wskaźnik nie został

⁶⁶ W dziale XII Programu.

⁶⁷ Wskaźnik wprowadzony zmianą Programu z 30 czerwca 2022 r.

osiągnięty, w związku z tym uznano, że wskaźnik został osiągnięty. BON nie prowadziło własnych analiz w tym zakresie. Na potrzeby kontroli NIK ustalono jednak, że wskaźnik dotyczący liczby osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności na poziomie co najmniej 40% (edycja 2021) został osiągnięty – osoby takie stanowiły 68,0% wszystkich uczestników COM. W trakcie kontroli w ramach szczegółowej analizy sześciu spraw dotyczących udzielonego dofinansowania z Modułu II ustalono, że odsetek osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności w stosunku do wszystkich uczestników COM wyniósł 83,9%;

- wskaźnik dochowania pięcioletniego okresu prowadzenia centrum nie był jeszcze możliwy do zweryfikowania, ponieważ pierwsze centrum powstało w 2020 r., zatem pięć lat jego działalności upłynie w 2025 r. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaprzestania funkcjonowania placówek COM;
- wskaźnik co najmniej dwóch miejsc pobytu całodobowego w każdym z COM (obowiązujący tylko w edycji 2021) został osiągnięty (był to warunek przyznania finansowania);

W ocenie NIK, brak mierzalnego celu głównego oraz mierzalnych wskaźników w Programie edycja 2019 oraz nieliczne i często zmieniane wskaźniki przyjęte w kolejnych edycjach, nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny stopnia realizacji Programu. Brak stabilnych wskaźników z określonymi wartościami bazowymi i docelowymi dla całego Programu (a nie jego poszczególnych edycji) oraz dodatkowo rezygnacja ze sporządzania od 2021 r. rocznych sprawozdań zbiorczych znacznie utrudnia monitorowanie realizacji Programu.

Dotychczas nie dokonano także całościowej ewaluacji Programu. W trakcie kontroli NIK trwały konsultacje w sprawie ujednolicenia założeń wszystkich czterech jego edycji.

Według dyrektora generalnego Ministerstwa, wszystkie niezbędne dane statystyczne zawarte są w sprawozdaniach wojewodów.

NIK wskazuje, że brak agregacji i analiz danych wynikających ze sprawozdań poszczególnych 16 wojewodów oraz ich weryfikacji, uniemożliwia przedstawienie rzetelnych statystyk dotyczących realizacji Programu, w tym także jego finansowania, co przekłada się na brak wiedzy Ministra co do całościowych danych dotyczących centrów oraz skuteczności Programu. W ocenie NIK do zadań Ministra powinno należeć coroczne sporządzenie sprawozdania z realizacji Programu, a także po zakończeniu poszczególnych jego edycji, podsumowanie każdej z nich. Dokumenty podsumowujące Program COM powinny być prezentowane na stronach internetowych MRPiPS.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra działania mające na celu ujednolicenie zasad Programu. Minister dostrzegając potrzebę uregulowania zasad funkcjonowania COM i zrównanie poszczególnych edycji Programu prowadził konsultacje z wojewodami. W 2024 r. zwrócił się z prośbą do wojewodów o zgłoszenie uwag do Programu, a odpowiedzi i propozycje wojewodów będą wprowadzone do Programu w 2025 r.

Koordinacja, nadzór oraz kontrola zadań realizowanych przez gminy i powiaty w ramach Programu, w tym także kontrola sposobu wykorzystania centrów opiekuńczo-mieszkalnych zgodnie z Programem to zadania wojewodów wynikające z postanowień Programu⁶⁸.

Kontrola wykazała, że wojewodowie sprawowali rzetelny nadzór nad Programem. Nadzór ten polegał przede wszystkim na weryfikacji prawidłowości sporządzania wniosków i aktualizacji wniosków o przystąpienie do Programu, weryfikacji poprawności składanych rocznych i końcowych sprawozdań z wykonania zadań, w szczególności badaniu dokumentów finansowych w celu ustalenia kwalifikowalności wydatków, analizie list obecności uczestników w ramach pobytu dziennego i całodobowego, co umożliwiało ocenę, ile osób skorzystało z Programu, jaka była frekwencja uczestników oraz wysokość

**Ujednolicenie zasad
Programu
konsultowane
z wojewodami**

**Nadzór wojewodów
nad Programem**

⁶⁸ Dział XII – zadania wojewodów.

należnej kwoty z Funduszu Solidarnościowego. W przypadku stwierdzenia nieścisłości i błędów wojewodowie wzywali samorządy do ich skorygowania.

Podczas kontroli ustalono, że Wojewoda Mazowiecki nadzór nad realizacją Programu sprawował dodatkowo także poprzez przeprowadzanie wizyt monitorujących w samorządach lub centrach opiekuńczo-mieszkalnych, co zdaniem NIK można uznać jako dobrą praktykę.

Przykład

UW w Warszawie: w latach 2021-2023 pracownicy urzędu przeprowadzili 23 wizytacje w 15 Centrach (odpowiednio w: 2021 r. – 1, 2022 r. – 3, 2023 r. – 19 wizytacji). W trakcie wizytacji dokonywano porównania bazy lokalowej COM oraz sposobu zagospodarowania terenu opisanych w dokumentacji aplikacyjnej z aktualnym stanem, dokonywano wizji lokalnych nowoutworzonych COM oraz monitorowano funkcjonowanie centrów. W 19 notatkach służbowych pracownicy MUW sformułowali wnioski lub ustalenia, które dotyczyły m.in. braku w budynku centrum monitoringu wizyjnego, instalacji przyzywowej, informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku. W czterech przypadkach wizytacje odbyły się w centrach, które nie zostały jeszcze utworzone, a inwestycje związane z ich powstaniem były w trakcie realizacji.

Kontrole wojewodów na zlecenie Ministra

Kontrola wykazała również, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie prowadził planowych kontroli COM, czego powodem były braki kadrowe uniemożliwiające utworzenie zespołu kontrolnego oraz trwająca epidemia COVID-19. Przeprowadził natomiast monitoring i kontrolę na zlecenie Ministra.

Przykład

UW w Bydgoszczy: na zlecenie Ministra, wojewoda w 2023 r. przeprowadził kontrolę wykorzystania środków na realizację Modułu I, po których poinformował Ministra o konieczności sporządzenia aneksów do trzech umów dotyczących przesunięć środków z 2023 r. na 2024 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski, na zlecenie Ministra, przeprowadził w 2023 r. kontrolę w trybie uproszczonym, w jednej jst oraz w jednym COM. Kontrola dotyczyła prawidłowości wykonania zadań zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych pomiędzy wojewodą a samorządem. Termin ważności upoważnień do przeprowadzenia kontroli wyznaczono na okres od 29 czerwca do 30 września 2023 r. i zgodnie z harmonogramem kontroli, określonym w Programie kontroli z 26 czerwca 2023 r., sporządzenie sprawozdania z kontroli powinno nastąpić w ciągu 15 dni roboczych od zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 23 października 2023 r. Do dnia kontroli NIK, tj. 29 kwietnia 2024 r. Wojewoda nie sporządził sprawozdania, o którym mowa w art. 52 ust. 4 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁹, pomimo że termin sporządzenia sprawozdania określony w Programie kontroli upłynął przed sześcioma miesiącami. Powodem niesporządzenia sprawozdania były braki kadrowe uniemożliwiające utworzenie zespołów kontrolnych zadaniowo skupionych na czynnościach monitorująco-kontrolnych.

Do zadań gmin i powiatów należało m.in.: przedstawianie na żądanie wojewodów wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących zadań realizowanych w ramach Programu⁷⁰. Takie czynności wykonywał wojewoda Mazowiecki, który kierował do samorządów realizujących zadania utworzenia COM pisma z prośbą o udzielenie informacji dotyczących stanu realizacji zadania inwestycyjnego.

W trzech skontrolowanych przez NIK jednostkach samorządowych wojewodowie przeprowadzali kontrole dotyczące realizacji założeń Programu, a w przypadku jednej z nich wojewoda zwracał się do gminy także o przedłożenie informacji, wyjaśnień i dokumentów związanych z COM. W pozostałych jednostkach wojewodowie nie przeprowadzili kontroli.

⁶⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁷⁰ Dział XII – zadania gmin lub powiatów.

Przykład

UG w Starych Babicach: Wojewoda Mazowiecki przeprowadził od 2 do 20 października 2023 r. kontrolę problemową w gminie Stare Babice, w wyniku której pozytywnie oceniono wykorzystanie środków Funduszu Solidarnościowego przeznaczonych na realizację zadania w ramach Programu COM. W wyniku kontroli nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. Ponadto na etapie powstawania Centrum wojewoda zwracał się o przestanie informacji dotyczących stanu realizacji zadania na dany dzień. Gmina za każdym razem informowała o postępach w realizacji zadania.

**Nieprawidłowości
ustalone przez
wojewodę**

Wojewoda Lubelski skontrolował **SP w Łęcznej** w 2023 r. Kontrola obejmowała w szczególności: wywiązywanie się powiatu z zawartej na 2022 r. umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, zawieranie w umowach z kontrahentami zapisów umożliwiających powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz dotyczących kar umownych za niewykonanie zadania, zwrot środków finansowych, dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową, sprawozdania z realizacji umowy, a także realizowanie zadania zgodnie z Programem (zagadnienia związane z dokumentacją organizacyjną, kadrą centrum, spełnianiem standardów usług określonych w Programie i zasadami korzystania z usług centrum). Wojewoda pozytywnie ocenił m.in.: zwrot środków finansowych, prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, sprawozdania z realizacji umowy, dokumentację organizacyjną, spełnianie standardów usług określonych w Programie, zasady korzystania z usług centrum i kwalifikowalność kosztów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieuwzględnienia w czterech umowach, z sześciu objętych kontrolą, zapisów umożliwiających powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz niespełnienie przez kierownika centrum, na dzień zatrudnienia, wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych, określonych w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁷¹. Wojewoda wniósł o zawieranie we wszystkich umowach z wykonawcą / dostawcą / usługodawcą zapisów umożliwiających powiatowi sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania oraz zapisów zapewniających zapłatę przez wykonawcę zamawiającemu kar umownych za niewykonanie, nienależyte i/lub nieterminowe wykonanie umowy, zastrzegając sobie prawo do potrącenia kar umownych z należnego wykonawcy wynagrodzenia oraz o zatrudnianie w centrum osób spełniających wymagania kwalifikacyjne już w trakcie zatrudniania.

**Nie wszędzie
kontrole i audyty**

Podczas kontroli NIK ustalono jednak, że starosta nie przekazał Wojewodzie Lubelskiemu, w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań, pomimo obowiązku wynikającego z art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Kontrole w centrach opiekuńczo-mieszkalnych przeprowadzane były też przez część starostów i wójtów lub jednostki samorządowe nadzorujące działalność COM, funkcjonujących na danym terenie.

Kontrolę w **COM w Jaszczowie** przeprowadziło SP w Łęcznej. Kontrola obejmowała zagadnienia: prawidłowość i terminowość realizacji budżetu, przestrzeganie procedur kontroli zarządczej, rozliczanie kosztów, struktura zatrudnienia, wynagradzanie pracowników i realizacja planu finansowego. Po kontroli nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Dyrektor PCPR w Pułtusku został upoważniony do nadzorowania działalności ośrodków wsparcia działających na terenie powiatu pułtuskiego. W okresie od 1 września 2022 r. do czasu zakończenia kontroli NIK, PCPR zrealizowało dwie kontrole, których zakresem było: sprawdzenie prawidłowości wypełniania zadań COM na rzecz uczestników, w szczególności spraw dotyczących: uwarunkowań ogólnych i wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych;

⁷¹ Co najmniej trzyletni staż pracy w obszarze pomocy społecznej, specjalizacja z zakresu organizacji pomocy społecznej.

Brak należytego nadzoru w jednym powiecie

dokumentacji uczestników – indywidualne plany wsparcia; form aktywizacji uczestników oraz organizacji czasu; poziomu świadczonych usług opiekuńczych i zapewnienia odpowiednich warunków socjalno-bytowych. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

Kontrola NIK przeprowadzona w **SP w Wołominie** wykazała natomiast, że starosta nie sprawował należytego nadzoru nad działalnością COM, w szczególności nad wydawaniem decyzji administracyjnych przyznających pobyt w COM. Dotyczyło to poprzedniego starosty - w okresie od 15 marca 2023 r. do 6 maja 2024 r., tj. od powstania Centrum do zakończenia kadencji na stanowisku starosty oraz obecnego starosty – w okresie od 7 maja 2024 r. do 28 czerwca 2024 r. Konsekwencją niedostatecznego nadzoru było nieustalenie przypadających powiatowi należności pieniężnych z tytułu opłat za pobyt w Centrum. Prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji administracyjnych, kierujących osoby z niepełnosprawnościami do Centrum na pobyt dzienny/całodobowy z upoważnienia Starosty Powiatu Wołomińskiego prowadziło Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wołominie. Pomimo wejście w życie nowej uchwały Rady Powiatu – z 30 listopada 2023 r. - waloryzującej odpłatność za pobyt w Centrum, PCPR w dalszym ciągu nie naliczało odpłatności. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷², jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Biuro Kontroli Wewnętrznej w Starostwie Powiatowym w Wołominie ostatnią kontrolę w PCPR przeprowadziło w 2019 r. Dotyczyła ona funkcjonowania kontroli zarządczej. W okresie od kwietnia 2020 r. do października 2023 r., Kierownik Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w SP w Wołominie, wraz z pracownikami komórki, byli wyłączeni z udziału w czynnościach kontrolnych w PCPR.

5.3. WYDATKOWANIE I ROZLICZENIE ŚRODKÓW

Brak planów wysokości środków na Program COM

Środki finansowe przeznaczone na realizację Programu przyznane gminom i powiatom wykorzystane zostały zgodnie z umowami zawartymi z wojewodą. Wydatki były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowach. Gminy i powiaty w terminach wyznaczonych w umowach rozliczyły otrzymane środki, a niewykorzystane kwoty z reguły terminowo zwróciły na rachunek wojewody. Udzielanie przez wojewodów dofinansowania dla gmin i powiatów było zgodne z harmonogramami wynikającymi z zawartych umów, lecz umowy, zwłaszcza na zadania z Modułu II wojewodowie podpisywali nawet w połowie roku, co zaburzało płynność finansową i utrudniało funkcjonowanie centrów. W dużej mierze wynikało to z późnego zawierania przez Ministra umów z wojewodami. Wojewodowie rozliczali środki z Programu, rozliczenia takiego nie dokonywał natomiast Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Plan finansowy Funduszu Solidarnościowego nie określał wysokości środków przewidywanych na finansowanie poszczególnych programów, w tym COM. W treści Programów oraz ogłoszeniach o naborach zawarte były deklarowane kwoty, które miały być przeznaczane na finansowanie zadań. Kwoty te były wielokrotnie zmieniane: w 2019 r. na ten cel zaplanowano przeznaczyć 50 000,0 tys. zł⁷³; w latach 2021-2024 corocznie 75 000,0 tys. zł⁷⁴, plus dodatkowo 30 000,0 tys. zł⁷⁵, tj. rocznie 105 000,0 tys. zł; wg kolejnej deklaracji budżet Programu miał w 2021 r. wynosić: 75 000,0 tys. zł, w 2022 r. – 115 000,0 tys. zł, w 2023 r. – 150 000,0 tys. zł, w 2024 r. – 150 000,0 tys. zł, w 2025 r. – 105 000,0

⁷² Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁷³ W komunikacie MRiPS o naborze wniosków na realizację Programu (edycja 2019) z 6 czerwca 2019 r.

⁷⁴ W ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach Programu (edycja 2021) z 5 maja 2021 r.

⁷⁵ W ogłoszeniach o dodatkowych naborach wniosków w ramach edycji 2021 z 11 października 2021 r.

**Nieznana rzeczywista
kwota wydatkowana
na Program**

tys. zł, i tyle samo w 2026 r.⁷⁶ W ogłoszeniu o naborze wniosków w ramach edycji 2023⁷⁷ określono, że na realizację Programu będzie przeznaczono: w 2023 r. – 60 000,0 tys. zł, w 2024 r. – 40 000,0 tys. zł, a w 2025 r. – 20 000,0 tys. zł.

Z przedstawionych przez Ministerstwo danych dotyczących wykorzystania środków wynika, że na realizację Programu w latach 2020-2023 wydatkowano łącznie 270 820,0 tys. zł z 632 375,0 tys. zł zaplanowanych (42,8%), w tym 83% z realizowanych umów (323 360,0 tys. zł). Niższe wykorzystanie środków związane było z wydłużeniem czasu realizacji zadań w ramach Modułu I, prowadzonych przez samorządy, w związku z czym wydatkowanie środków przechodziło na kolejne lata. Inwestycje realizowane przez gminy i powiaty były aneksowane ze względu na COVID-19 i wojnę w Ukrainie.

NIK zauważa jednak, że Minister przedstawił informację o całościowym wykorzystaniu środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu w oparciu o dane opracowane na podstawie wyciągów z systemów księgowych, dotyczących środków przekazanych i pomniejszonych o zwroty w ramach jednego roku kalendarzowego. Zatem dane te nie wskazują rzeczywistego wykorzystania środków na realizację zadań w danym roku, a jedynie środki przekazane w danym roku, pomniejszone o zwroty dokonane za rok poprzedni.

Według informacji MRPiPS, w 2020 r. wydatkowano 11 323,0 tys. zł, w 2021 r. – 66 075,8 tys. zł, w 2022 r. – 81 930,7 tys. zł, w 2023 r. – 111 490,5 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że w Ministerstwie nie dysponowano danymi dotyczącymi kwoty środków wydatkowanych każdego roku z Programu, rzeczywiste wykorzystanie środków na realizację zadań MRPiPS uzyskano od wojewodów. Dane te, jak wcześniej zaznaczono, zawierają informację o przekazaniu środków w ramach jednego roku realizacji zadania, pomniejszone o wszelkie zwroty dokonywane zgodnie z zawartymi umowami, w tym zwroty dokonane do 30 stycznia roku następnego.

Na realizację zadań w ramach Modułu I gminy i powiaty wydatkowały ze środków Programu: na budowę nowych obiektów – 118 797,1 tys. zł, na zmianę przeznaczenia obiektów poprzez przystosowanie do standardu centrum – 64 919,8 tys. zł, na zakup wyposażenia – 12 357,1 tys. zł. Ponadto poniesiono koszty w wysokości 931,8 tys. zł na obsługę zadania.

Na realizację zadań w ramach Modułu II, w latach 2020-2023, gminy i powiaty wydatkowały: 23 826,5 tys. zł na pobyt dzienny i 20 165,9 tys. zł na pobyt całodobowy. W 2020 r. – wykorzystano łącznie 346,9 tys. zł, w 2021 r. – 1824,5 tys. zł, w 2022 r. – 11 930,6 tys. zł i w 2023 r. – 30 104,4 tys. zł.

Analiza sprawozdań wojewodów z realizacji Modułu I i II (12 umów) wykazała, że Minister przekazał środki na zadania zgodnie z terminami i w wysokości wskazanej w umowach, tj.: w 2020 r. przekazano – 200,6 tys. zł, w 2021 r. – 1967,8 tys. zł, w 2022 r. – 12 946,6 tys. zł i w 2023 r. – 5442,3 tys. zł.

Łączna kwota środków niewykorzystanych na realizację zadań w ramach umów zawartych z wojewodami, w latach 2020-2023 wyniosła 49 547,7 tys. zł, w tym 49 128,7 tys. zł z tytułu realizacji głównych zadań i 419,0 tys. zł z tytułu niewykorzystanych kosztów obsługi. W 2020 r. niewykorzystane środki wyniosły 2105,2 tys. zł, w 2021 r. – 5271,4 tys. zł, w 2022 r. – 21 656,1 tys. zł, w 2023 r. – 20 515,0 tys. zł. Łączna kwota zwróconych odsetek bankowych za lata 2020-2023 wyniosła 569,9 tys. zł. Niewykorzystane środki w ramach danego naboru wracały do puli środków FS i w zależności od potrzeb były wykorzystywane w innych programach lub w ramach dodatkowych naborów, jak miało to miejsce w 2021 r. i 2022 r.

5.3.1. SAMORZĄDY

Skontrolowane gminy i powiaty otrzymały na realizację Programu w latach 2020-2023 łącznie środki w wysokości 25 726,0 tys. zł, z tego na zadania z Modułu I – 15 257,5 tys. zł, na zadania z Modułu II – 10 335,7 tys. zł oraz na

⁷⁶ W Programie o zmianie Programu (edycja 2021) z 18 sierpnia 2022 r.

⁷⁷ Z 27 czerwca 2023 r.

**Środki na realizację
Modułu II
przekazywane
w połowie roku**

obsługę Programu 132,8 tys. zł. Samorządy wydatkowały łącznie 25 329,7 tys. zł, w tym na utworzenie centrów kwotę 16 020,8 tys. zł.

Kontrola wykazała, że środki na realizację Modułu II w danym roku, w części przypadków, były przekazywane samorządom dopiero w połowie roku, co było konsekwencją późnego zawierania przez Ministra umów z wojewodami. Kierownicy kontrolowanych placówek wskazywali na problemy związane ze zbyt późnym przekazywaniem środków na funkcjonowanie COM.

Przykłady

COM w Pułtusku: wojewoda 6 grudnia 2022 r. przekazał środki z FS na funkcjonowanie COM (wraz z kosztami obsługi) w okresie od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. Było to ponad trzy miesiące od rozpoczęcia funkcjonowania Centrum. Na rok 2023 r. wojewoda przekazał środki 25 kwietnia 2023 r., w dwóch transzach: w wysokości 450,0 tys. zł i 454,5 tys. zł.

SP w Wołominie: zgodnie z umową z 2023 r., wojewoda zobowiązał się do przekazania środków w dwóch transzach, zgodnie z postanowieniami harmonogramu przekazywania środków funduszu, stanowiącym załącznik nr 4 do umowy z 2023 r.: pierwsza transza powinna zostać przekazana do 2 czerwca 2023 r., w kwocie 911,4 tys. zł; druga transza nie później niż do 14 lipca 2023 r., w kwocie 902,4 tys. zł.

Przekazywanie środków, które mają pokryć wydatki poniesione od początku danego roku kalendarzowego w trakcie trwania, a nawet w połowie roku zaburza płynność finansową i utrudnia funkcjonowanie centrów. Jak wskazał starosta golubsko-dobrzyński: *opóźniony termin przyznania i przekazania środków na Moduł II w 2023 r. spowodował konieczność zabezpieczenia w budżecie starostwa niezbędnych środków finansowych na funkcjonowanie centrum i ponoszenia przez prawie pół roku kosztów związanych z funkcjonowaniem placówki, co może spowodować niezrealizowanie w terminie ważnych zadań inwestycyjnych.*

Środki finansowe przeznaczone na realizację Programu i przyznane przez Ministra, powinny być wykorzystane zgodnie z umową zawartą pomiędzy wojewodą a gminą lub powiatem⁷⁸. Koszty kwalifikowalne określono w Programie⁷⁹. Do kosztów tych zaliczono: koszty ponoszone od dnia obowiązywania umowy zawartej pomiędzy wojewodą a gminą lub powiatem do 31 grudnia danego roku kalendarzowego, na podstawie dokumentów wystawianych na odbiorcę (centrum lub gmina i powiat), a w przypadku realizacji umów wieloletnich, w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku; wszystkie koszty niezbędne dla realizacji zadania przewidziane w kalkulacji wniosku o finansowanie, który został wybrany i zaakceptowany przez Ministra; koszty brutto (koszty wraz z przypadającym na nie podatkiem VAT), z wyjątkiem przypadków, gdy podatek ten może być odliczony od podatku należnego lub zwrócony. Do kosztów niekwalifikowalnych zaliczono natomiast odsetki od zadłużenia; kwoty i koszty pożyczki lub kredytu; kary i grzywny; wpłaty na PFRON; koszty amortyzacji.

W Programie określono zakres kosztów kwalifikowalnych dla Modułu I i Modułu II⁸⁰. W Module I do kosztów kwalifikowalnych zaliczono: koszty podstawowe, takie jak: budowa lub zakup obiektu, przebudowa, remont, zmiana przeznaczenia istniejącego budynku; koszty zagospodarowania terenu i inne obiekty architektury ogrodowej, niezbędne do funkcjonowania centrum; koszty dodatkowe obejmujące: koszty przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do prowadzenia inwestycji, w tym: projektów architektonicznych, studiów wykonalności, analiz oddziaływania na środowisko; koszty związane z przeprowadzeniem postępowania przetargowego, koszty nadzoru inwestorskiego (kontrola obiektów i procesów budowlanych); koszty zakupu sprzętu i wyposażenia wielokrotnego użytkowania oraz systemów

⁷⁸ Dział VIII Programu.

⁷⁹ Dział VIII Programu.

⁸⁰ Dział V Programu.

zabezpieczających i monitorujących. W Module II koszty kwalifikowalne to: związane z zapewnieniem funkcjonowania centrum koszty zużycia podstawowych mediów, wydatki na zakup posiłków lub podstawowych artykułów żywnościowych na potrzeby przygotowywania posiłków dla uczestników Programu, wydatki związane z okresowymi przeglądami urządzeń budowlanych i sprzętu wielokrotnego użytku, wg dokumentów memoriałowych, których termin zapłaty następować będzie po terminie utworzenia centrum, w okresie jego funkcjonowania w danym roku budżetowym, ale nie później niż do 31 grudnia danego roku, na który zostały przyznane środki, wystawianych na odbiorcę (centrum lub gminę i powiat); niezbędne wydatki związane z transportem uczestników; koszty wynagrodzeń kadry centrum oraz osób świadczących usługi na rzecz uczestników Programu, wg dokumentów kadrowo-płacowych.

W przypadku wątpliwości, decyzję o kwalifikowalności wydatków podejmuje wojewoda udzielający wsparcia finansowego.

W czterech jst, spośród sześciu skontrolowanych, utworzenie centrum (Moduł I) obejmowało budowę nowego obiektu na nieruchomości stanowiącej własność powiatu lub gminy, w dwóch zmianę przeznaczenia całości lub części istniejącego obiektu, do którego samorząd miał tytuł prawny.

Podczas kontroli NIK nie stwierdzono wydatku niekwalifikowalnego. We wszystkich skontrolowanych samorządach wydatki poniesione na utworzenie i wyposażenie centrów (Moduł I) oraz zapewnienie ich funkcjonowania (Moduł II) były przewidziane w kosztorysach, racjonalne i niezbędne do realizacji zadań określonych w umowach.

W przypadku dwóch skontrolowanych samorządów decyzję o niekwalifikowalności wydatku podjęli jednak wojewodowie, którzy zaliczyli części wydatków zaplanowanych na realizację inwestycji w ramach Modułu I jako niekwalifikowalne

**Wydatki na COM nie
zawsze kwalifikowalne**

Przykłady

SP w Łęcznej: kwoty przekazane na wydatki inwestycyjne (Moduł I) wynosiły 2609,2 tys. zł i 13,0 tys. zł i były odpowiednio o 90,4 tys. zł i 0,5 tys. zł niższe od planowanych. Mniejsza niż zakładano kwota środków otrzymanych w Module I wynikała z nieuznania przez Wojewodę za wydatki kwalifikowalne wydatków na zakup wyposażenia Centrum dokonanych na podstawie faktur wystawionych i zapłaconych w sierpniu 2020 r. Zgodnie z aneksem do umowy, termin zakończenia realizacji Modułu I przypadał na dzień 31 lipca 2020 r., który był ostatnim dniem dokonywania zakupów.

UW w Rzeszowie: w jednym przypadku wydatki w kwocie łącznej 52,2 tys. zł (44,6 tys. zł na realizację zadania oraz 7,6 tys. zł kosztów obsługi) w toku weryfikacji sprawozdania rocznego i końcowego wojewoda uznał za niekwalifikowalne z uwagi na to, że zostały poniesione po zakończeniu realizacji inwestycji. Gmina dokonała zwrotu środków w pełnej wysokości.

Kontrola wykazała, że finansowane ze środków Programu koszty związane z funkcjonowaniem COM (Moduł II), dotyczyły przede wszystkim: korzystania z mediów, tj. energii, wody oraz wywozu nieczystości; zakupu posiłków lub podstawowych artykułów żywnościowych na potrzeby przygotowania posiłków dla uczestników Programu; zakupu materiałów do realizacji zajęć z uczestnikami oraz zakupu usług (księgowych, sprzątania, prania); kosztów wynagrodzeń kadry oraz transportu uczestników COM. tj. były zgodne z zasadami wynikającymi z Programu. Wszystkie objęte kontrolą wydatki były udokumentowane i poniesione w okresach obowiązywania umów.

Program stanowił, że w przypadku niewykorzystania miejsc w COM, wysokość finansowania w ramach Modułu II zostaje zmniejszona do wysokości 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego dla każdego z tych miejsc⁸¹. Kontrola wykazała, że w jednej placówce, mimo nieobecności uczestników, nie zmniejszono wysokości finansowania.

**Nieodliczone
nieobecności
uczestników**

⁸¹ Dział V Programu.

Nieprawidłowość

COM w Golubiu-Dobrzyniu: w rozliczeniu sporządzonym przez kierownik COM, stanowiącym Załącznik nr 1 do sprawozdania Powiatu z funkcjonowania Centrum w 2022 r. (za miesiące październik-grudzień), przekazanym Wojewodzie dokonano rozliczenia środków z FS, w oparciu o okres wykorzystania miejsc w Centrum, wynikający z decyzji kierownik PCPR o skierowaniu do COM, z pominięciem faktycznego okresu wykorzystania miejsc wynikającego z list obecności. W wyniku tego dnia, w których mieszkańcy byli nieobecni w Centrum, gdyż jeszcze nie rozpoczęli pobytu lub przebywali w szpitalu, w domu na święta, czy zrezygnowali z pobytu, traktowane były jako miejsce wykorzystane, zgodnie z decyzjami o skierowaniu do COM i refundowane ze środków FS w 100%. Powyższe działanie skutkowało zaniżeniem kwoty środków niewykorzystanych w 2022 r., podlegających zwrotowi do Urzędu Wojewódzkiego o 6,0 tys. zł. Powodem tego, według wyjaśnień kierownik Centrum, było przyjęcie interpretacji miejsca wykorzystanego/zajętego, zgodnie z którą w związku z wydaną decyzją kierującą do COM, nie było możliwości skierowania i przyjęcia na to miejsce innego uczestnika.

We wszystkich pozostałych skontrolowanych jednostkach, dla usług zamieszkania całodobowego, wysokość dofinansowania była zmniejszona proporcjonalnie do dni pobytu.

Przykłady

COM w Jaszczowie: w każdym roku funkcjonowania, w związku z nieobecnością uczestników, COM pomniejszała przyznaną miesięczną, kwotę na sfinansowanie usług w poszczególnych dniach. Udział dób rozliczonych według stawki pomniejszonej do 25% ww. kwoty stanowił 14,5% w 2020 r., 7,7% w 2021 r. oraz 4,6% w 2022 r. i 2023 r.

COM w Krzemiennej: od rozpoczęcia działalności Centrum we wszystkich przypadkach nieobecności uczestników spowodowanych np. pobytem w szpitalu, wysokość finansowania w ramach Modułu II zmniejszała do 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego.

W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia doprecyzowanie, w ogłoszeniach o naborze wniosków edycja 2023 i edycja 2024., sformułowania „niewykorzystane miejsce”.

Program określał wysokość wsparcia finansowego w Module II, przypadającą na jednego uczestnika COM: dla usług dziennych było to nie więcej niż 20,0 zł za godzinę pobytu (maksymalnie do ośmiu godzin pobytu); dla usług całodobowego zamieszkania – nie więcej niż 5,0 tys. zł miesięcznie na jednego uczestnika Programu. W przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekraczają te kwoty wsparcia finansowego, gmina lub powiat prowadzące centrum powinny pokryć różnicę z opłat wnoszonych przez uczestników, a w dalszej kolejności ze środków własnych⁸².

Kontrola wykazała, że w żadnym skontrolowanym samorządzie środki otrzymywane z Programu nie były wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem COM. Każda z jednostek przekazywała na ten cel środki własne, niezależnie od tego, czy uczestnicy centrum wnosili opłaty czy też nie.

Przykłady

COM w Krzemiennej: środki z Programu przeznaczone na funkcjonowanie Centrum w 2022 r. w kwocie 800,7 tys. zł były wystarczające. Na realizację zadań wydatkowano 571,9 tys. zł. W pierwszym kwartale 2023 r. przeprowadzono analizę kosztów/wydatków. Kwoty te przekroczyły kwoty wsparcia finansowego określonego w Module II Programu, w związku z tym od 1 kwietnia 2023 r. wprowadzono odpłatność uczestników. W 2023 r. przyznane wsparcie wynosiło 1065,3 tys. zł. Koszty działalności wyniosły

Niewystarczające
środki na
funkcjonowanie
centrów

⁸² Dział V Programu.

**Brak waloryzacji kwot
za pobyt i zamieszkanie
w COM**

1212,3 tys. zł, z tego 1033,6 tys. zł (85,3%) pochodziło z Funduszu, 157,6 tys. zł (13%) z opłat uczestników, zaś 21,1 tys. zł (1,74%) z dopłat gminy.

COM w Starych Babicach: środki pochodzące z Programu, przeznaczone na funkcjonowanie COM nie były wystarczające do realizacji zadań. Różnica pozostająca po uwzględnieniu środków z FS pokrywana była z środków własnych gminy. Środki gminy stanowiły 74% przybliżonego średniomiesięcznego kosztu całodobowego pobytu uczestnika COM oraz 72% przybliżonego średniomiesięcznego kosztu uczestnika korzystającego z pobytu dziennego. Osoby z niepełnosprawnościami nie ponosiły opłat za usługi świadczone przez Centrum.

Należy zauważyć, że koszty utrzymania jednego miejsca w COM, w przypadku niemal każdej jednostki, przekraczały kwoty otrzymane ze środków FS, choć w różnych centrach koszty różnie się kształtowały i w przypadku pobytu całodobowego wynosiły od nieco poniżej 5,0 tys. zł do około 12,0 tys. zł. Przykładowo w COM w Jaszczowie średni miesięczny koszt pobytu całodobowego wynosił: 4,9 tys. zł w 2021 r., 4,7 tys. zł w 2022 r. i 4,8 tys. zł w 2023 r., a pobytu dziennego: 3,4 tys. zł w 2021 r., 2,7 tys. zł w 2022 r. i 3,1 tys. zł w 2023 r. W COM w Kobyłce średniomiesięczny koszt pobytu jednego uczestnika dziennego wynosił 4,3 tys. zł, z tego ze środków Funduszu 3,3 tys. zł, a ze środków własnych powiatu 1,0 tys. zł, a średniomiesięczny koszt miejsca w przypadający na jednego uczestnika całodobowego wynosił 6,1 tys. zł, z tego ze środków Funduszu 5,0 tys. zł, a ze środków własnych powiatu 1,0 tys. zł. W COM w Golubiu-Dobrzyniu średni miesięczny koszt pobytu całodobowego w Centrum wyniósł w 2022 r. – 8,5 tys. zł, a w 2023 r. – 7,0 tys. zł. Natomiast w COM w Starych Babicach przybliżony średniomiesięczny koszt uczestnictwa w COM wynosił 12,3 tys. zł za pobyt całodobowy (w tym 9,1 tys. zł z budżetu gminy i 3,2 tys. zł ze środków z FS) oraz 2,9 tys. zł za pobyt dzienny (w tym 2,1 tys. zł z budżetu gminy i 0,8 tys. zł ze środków FS).

NIK wskazuje, że choć kwoty środków określone w Programie dla jednego uczestnika centrum w ramach pobytu dziennego i całodobowego, w momencie składania przez samorządy wniosków na realizację Modułu I, były adekwatne do ówczesnej sytuacji, to jednak wydarzenia z ostatnich lat, a przede wszystkim rosnące ceny towarów i usług oraz coraz wyższe koszty pracownicze sprawiły, że niewaloryzowane środki przeznaczone na zadania z zakresu funkcjonowania COM stały się niewystarczające. Powoduje to braki w zatrudnieniu specjalistów, a co się z tym wiąże ograniczenie specjalistycznego wsparcia uczestników COM. Jak wskazał starosta golubsko-dobrzyński, *taka sytuacja sprawia, że w minimalnym zakresie mogą być świadczone takie usługi jak rehabilitacja, terapia zajęciowa czy wsparcie psychologiczne, a od stycznia 2024 r. nie zatrudniono pielęgniarki, ponieważ proponowane warunki finansowe były niesatysfakcjonujące dla kandydatów na to stanowisko.*

**Nierówne traktowanie
samorządów
realizujących Program**

W związku z tym, NIK pozytywnie ocenia zwiększenie w Programie edycja 2023 i edycja 2024 kwoty środków, na usługi w ramach pobytu dziennego – do 22,0 zł za godzinę pobytu na jednego mieszkańca centrum⁸³, lecz wskazują także, że pozostawienie wysokości wsparcia finansowego w przypadku usług świadczonych w ramach pobytu całodobowego na poziomie 5,0 tys. zł nie jest czynnikiem zachęcającym samorządy do przystąpienia do Programu COM, a te które już realizują Program naraża na konieczność znacznego dofinansowania tych usług. Należy ponadto zaznaczyć, że zwiększona kwota za godzinę pobytu w trybie dziennym dotyczy wyłącznie samorządów, które przystąpiły do Programu w edycji 2023 i edycji 2024. Jednostki samorządowe realizujące Program z edycji 2019 i edycji 2021 nadal otrzymują wsparcie w wysokości 20,0 zł za godzinę. W ocenie NIK, taki sposób realizacji Programu wskazuje na nierówne traktowanie jednostek samorządowych, które wcześniej zdecydowały się na utworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych dla osób z niepełnosprawnościami.

⁸³ Dział VII ogłoszeń o naborze wniosków w ramach Programu.

Środki powiatu na rachunku COM

Zgodnie z art. 17 ustawy o FS, podmioty realizujące zadania wynikające z umów są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków z Funduszu, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i dokonywania z tych środków wypłat. Konieczność taka wynika także z postanowień Programu⁸⁴.

Kontrola wykazała, że wszystkie skontrolowane gminy i powiaty miały wyodrębnione rachunki bankowe dla środków Programu, za pośrednictwem których ponosiły wydatki związane z utworzeniem i funkcjonowaniem centrów oraz prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków.

Podczas kontroli w SP w Łęcznej ustalono jednak, że na rachunku bankowym prowadzonym dla środków Programu ujmowano także środki własne powiatu.

Nieprawidłowość

SP w Łęcznej: w 2020 r. na rachunku bankowym utworzonym w związku z przystąpieniem do Programu znajdowały się środki własne powiatu. Według wyjaśnień Starosty zasilano je z konta bieżącego Powiatu w celu zapłaty za faktury dotyczące COM.

W § 4 ust. 3 umów zawartych pomiędzy gminą lub powiatem a wojewodą samorządy zobowiązały się do opisywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Programu, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁵.

Skontrolowane jednostki dokonywały opisu poszczególnych dowodów księgowych zgodnie z zasadami uor, opisy zawierały nazwę zadania, na które wydatek został poniesiony, numer i datę umowy na podstawie której roboty lub usługi zostały wykonane. Naniesione były adnotacje o sprawdzeniu dowodu pod względem merytorycznym i rachunkowym oraz o sposobie ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja). Adnotacje były opatrzone datami oraz podpisami osób za nie odpowiedzialnych.

Kontrola w jednej jednostce wykazała jednak, że opisu części dowodów księgowych związanych z realizacją Programu dokonano niezgodnie z wytycznymi obowiązującej instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Opis dokumentów finansowych niezgodny z zasadami instrukcji

Niepełnosprawność

SP w Golubiu-Dobrzyniu: 12 dowodów księgowych, z 15 objętych badaniem, które były związane z realizacją Programu i dotyczyły funkcjonowania Centrum oraz obsługi Programu, nie zostało opisanych zgodnie z wytycznymi instrukcji obiegu dokumentów. Dokumenty te nie zawierały potwierdzenia kontroli pod względem zgodności z ustawą pzp, wskazanej w rozdziale 4 w § 6 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 6 tej instrukcji. Zgodnie z przywołanym przepisem instrukcji, kontroli poddawane są, przed zrealizowaniem i zaksięgowaniem, wszystkie dokumenty stanowiące podstawę księgowania, a zadaniem dokonującego kontroli zgodności z ustawą pzp jest m.in. zbadanie czy w dokumencie prawidłowo wskazano podstawę niestosowania tej ustawy.

Art. 13 ust. 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki z Funduszu były obowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodzie rozliczenia tych środków w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Według postanowień Programu, gminy i powiaty, które otrzymały środki na realizację zadania zobowiązane były do ich rozliczenia oraz do zwrotu niewykorzystanej części środków, w sposób i w terminach wskazanych w umowach zawartych z wojewodami⁸⁶. Skontrolowane jednostki samorządowe, podpisując umowy zobowiązały się do zwrotu niewykorzystanych części środków przekazanych w danym roku oraz odsetek bankowych od tych środków w terminie do 15 stycznia roku następnego, a także

⁸⁴ Dział IX Programu.

⁸⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: uor.

⁸⁶ Dział VII Programu.

Nieterminowy zwrot odsetek bankowych

zwrotu niewykorzystanych części środków oraz odsetek od tych środków w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania⁸⁷.

Podczas kontroli w dwóch jednostkach samorządowych ustalono, że zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania dokonano z naruszeniem terminu wskazanego w zawartych umowach. Powodem opóźnień było niedopatrzenie pracowników.

Nieprawidłowości

SP w Golubiu-Dobrzyniu: powiat dokonał zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację Modułu I z naruszeniem terminu wskazanego w § 3 ust. 9 pkt 5 zawartej umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków FS. Zwrot odsetek powinien nastąpić w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, za który zgodnie z Programem uznaje się datę uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie Centrum. Decyzja nr 11/2022 o pozwoleniu na użytkowanie budynku COM została wydana 29 września 2022 r., a więc ostatnim dniem na zwrot odsetek był 14 października 2022 r. Zwrot odsetek bankowych w kwocie 42,9 tys. zł nastąpił 20 października 2022 r., tj. sześć dni po tym terminie.

SP w Łęcznej: zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych z Programu, przeznaczonych na budowę Centrum dokonano z trzydniowym opóźnieniem. Zwrotu w kwocie 52,11 zł dokonano 18 września 2020 r., pomimo że zgodnie z zapisami aneksu do umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu, zwrot odsetek bankowych powinien nastąpić w terminie do 15 września 2020 r.

Zwrot niewykorzystanych środków z niewłaściwego rachunku

W SP w Łęcznej ustalono, że zwrot niewykorzystanej w latach 2021-2023 części środków z Programu był dokonany z innego, niż wyodrębniony dla Programu, rachunku bankowego – tym samym obroty na rachunku wyodrębnionym nie wskazywały, jaka kwota środków Programu została faktycznie wykorzystana.

Pozostałe samorządy wywiązały się z postanowień zawartych umów – otrzymane środki rozliczyły we wskazanym terminie, a niewykorzystane kwoty terminowo zwróciły na rachunek wojewody.

Zgodnie z art. 13 ust. 15 ustawy o FS, jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki z Funduszu Solidarnościowego, są zobowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodzie rozliczenia tych środków w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Według postanowień Programu, do zadań gminy i powiatu należało rozliczenie z wojewodą otrzymanych środków finansowych oraz przekazanie wojewodzie rocznego sprawozdania z realizacji Programu⁸⁸. W umowach zawartych przez gminy i powiaty z właściwymi wojewodami, jednostki te zostały zobowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodzie rocznych sprawozdań, obejmujących rozliczenie środków FS w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku oraz do sporządzenia i przekazania wojewodzie sprawozdania końcowego, obejmującego rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania⁸⁹.

Wszystkie skontrolowane jednostki w terminach wyznaczonych w umowach przedłożyły do właściwych wojewodów wymagane sprawozdania.

Terminowe przekazanie wymaganych sprawozdań

Przykłady

SP w Łęcznej: starostwo terminowo przekazywało Wojewodzie sprawozdania z realizacji Programu, obejmujące rozliczenie w układzie rzeczowym i finansowym oraz sprawozdanie z realizacji Programu. Dane zawarte w tych sprawozdaniach były zgodne ze stanem faktycznym i wynikały z dokumentów źródłowych.

UG Dydnia: gmina wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z zawartych umów związanych z utworzeniem

⁸⁷ § 3 ust. 9 umów.

⁸⁸ Dział XII Programu – zadania gmin lub powiatów.

⁸⁹ § 7 ust. 1 i 2 umowy.

i funkcjonowaniem Centrum. Sprawozdania roczne oraz sprawozdanie końcowe z realizacji zadania polegającego na utworzeniu Centrum – Moduł I były sporządzane na obowiązujących wzorach i w terminach określonych umowami przekazywane do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego.

5.3.2. WOJEWODOWIE

Zgodnie z postanowieniami Programu, wojewoda mógł pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej, lecz nie większej niż 0,5% środków przekazanych na jego realizację⁹⁰.

Kontrola w czterech urzędach wojewódzkich wykazała, że środki na obsługę Programu przeznaczono głównie na: dodatki pracowników obsługujących Program, nagrody, doposażenie w sprzęt komputerowy stanowisk pracowników mających w zakresie obowiązków obsługę Programu.

**Wynagrodzenia w 100% ze
środków na obsługę
Programu COM**

Podczas kontroli ustalono jednak, że w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, ze środków Programu wypłacono 100% podstawy wynagrodzenia za wybrane miesiące dwóm pracownikom zatrudnionym na podstawie umów o pracę, na łączną kwotę 104,8 tys. zł. W przypadku pierwszego pracownika dotyczyło to wynagrodzenia w miesiącach: sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2022 r., a w przypadku drugiego: luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec 2023 r. Zakres stałych obowiązków tych pracowników obejmował również zadania niezwiązane z Programem COM. Umowy i zakresy obowiązków potwierdzały, że pracownicy ci nie wykonywali jedynie zadań związanych z realizacją Programu COM. Dyrektor Finansów i Budżetu wyjaśniła, że zgodnie z katalogiem wydatków finansowanych w ramach kosztów obsługi Wojewody, wskazanym przez z Ministerstwo, powyższe środki mogły zostać przeznaczone m.in. na wynagrodzenia osobowe i bezosobowe oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz z pochodnymi dla osób zajmujących się realizacją zadań programowych. NIK nie kwestionuje zasadności wypłaty wynagrodzeń ze środków przeznaczonych na koszty obsługi Programu COM, natomiast wskazała, że środki przeznaczone na wynagrodzenia osób, których zakres obowiązków wybiegał poza obsługę Programu COM, nie powinny być w 100% wypłacane ze środków przekazanych Wojewodzie na jego obsługę, lecz proporcjonalnie do realizowanych zadań.

Zgodnie z umowami zawartymi pomiędzy wojewodą a Ministrem, niewykorzystane środki wraz z odsetkami wojewoda zobowiązał się zwrócić w terminach wskazanych w umowach.

**Nieterminowy zwrot
niewykorzystanych
środków**

Ustalono, że w trzech przypadkach Wojewoda Mazowiecki zwrócił do Ministerstwa niewykorzystane w latach 2021, 2022, 2023 środki przeznaczone na koszty obsługi, na łączną kwotę 27,6 tys. zł, po upływie terminów wskazanym w umowach.

Nieprawidłowość

UW w Warszawie: zgodnie z umowami zawieranymi pomiędzy Ministrem a wojewodą, wojewoda miał obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków wraz z odsetkami do 30 stycznia roku następnego po roku, w którym środki otrzymał. Na podstawie analizy potwierdzeń wykonania operacji bankowych, stwierdzono, że wszystkie trzy przelewy na łączną kwotę 27,6 tys. zł, związane ze zwrotem niewykorzystanych środków za lata 2021, 2022 i 2023 (przeznaczone na koszty obsługi Programu ponoszone przez Wojewodę), zostały przekazane do Ministerstwa po terminie wskazanym w umowach (termin został przekroczony o 68 dni w przypadku zwrotu środków za 2021 r., oraz jeden dzień w przypadku zwrotów za 2022 r. i 2023 r.). Ponadto wojewoda nie zwrócił odsetek od tych nieterminowych płatności. Dyrektor Finansów i Budżetu wyjaśniła, że płatność z 8 kwietnia 2022 r. (na kwotę 631,82 zł) została wykonana po terminie z powodu przejęcia obowiązków przez nowozatrudnionego pracownika oraz nawarstwienia się dużej ilości zadań dotyczących zakończenia roku budżetowego. Pozostałe dwa przelewy wykonane z jednodniowym opóźnieniem, tj. 31 stycznia 2023 r. na kwotę 12,7 tys. zł oraz 31 stycznia 2024 r. na kwotę 14,4 tys. zł, były spowodowane

⁹⁰ Dział IX Programu edycja 2019, 2021 i 2023.

Nieterminowe przekazanie sprawozdań

niedopatrzaniem różnicy w terminach, w stosunku do terminów zwrotów z innych Programów Funduszu Solidarnościowego.

W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie stwierdzono zwrotu niewykorzystanych przez wojewodów środków na obsługę Programu po upływie wymaganych terminów.

Jednym z zadań wojewodów wynikających z Programu była analiza oraz rozliczanie środków finansowych przyznanych gminom i powiatom na realizację Programu⁹¹ oraz przekazywanie Ministrowi sprawozdań z realizacji Programu. Podczas kontroli ustalono, że dwóch wojewodów, część sprawozdań przekazało po upływie wymaganego terminu.

Nieprawidłowości

UW w Bydgoszczy: wojewoda w wyznaczonych w umowach terminach przekazał Ministrowi wszystkie wymagane sprawozdania roczne z realizacji Modułu I i Modułu II, natomiast sprawozdania końcowe złożył z opóźnieniem. W okresie objętym kontrolą trzy jst zakończyły realizację Modułu I w terminach: 30 września 2022 r., 31 sierpnia 2023 r. oraz 31 grudnia 2023 r. Sprawozdania końcowe z realizacji zadania jedna jednostka złożyła w terminie wynikającym z umowy, dwie ze zwłoką wynoszącą odpowiednio 18 i 65 dni (ta jst złożyła korektę 148 dni po terminie wynikającym z umowy). Wojewoda w przypadku opóźnień w złożeniu przez jst sprawozdań podejmował działania w celu niezwłocznego uzyskania końcowych sprawozdań (kierował pisma, maile do jst z prośbą o niezwłoczne przekazanie sprawozdań). Na skutek takich działań Wojewody jedna jednostka złożyła dwie korekty sprawozdań końcowych. Opóźnienia złożenia sprawozdania przez jst spowodowały, że wojewoda złożył do Ministra sprawozdania końcowe z opóźnieniem wynoszącym 33 i 150 dni, pomimo że termin sporządzenia i przekazania Ministrowi sprawozdania końcowego, zgodnie z § 5 ust 3 umów, wynosił 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania przez jst. Opóźnienia spowodowane były tożsamym terminem na złożenie sprawozdań przez jst oraz wojewodę.

UW w Warszawie: wojewoda w terminie wyznaczonym w Programie przekazał Ministrowi sprawozdania roczne i końcowe z realizacji Programu. Wyjątek stanowiło sprawozdanie roczne za 2022 r., które zostało przekazane po 64 dniach od wyznaczonego terminu. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w dziale XIII ust. 4 Programu (edycja 2021). Wojewoda był zobowiązany do przekazania Ministrowi sprawozdań rocznych w terminie do 20 lutego każdego następnego roku, po roku w którym podpisano umowę, natomiast sprawozdanie za 2022 r. zostało przekazane 26 kwietnia 2023 r. Dyrektor wyjaśniła, że pismo w sprawie konieczności złożenia sprawozdania za 2022 r. zostało skierowane do samorządów, które otrzymały środki finansowe z Funduszu do wydatkowania w 2022 r. Z uwagi na fakt, że jednostka nie otrzymała w 2022 r., zgodnie z zawartą umową, środków na realizację zadania, wojewoda uznał, że warunek dotyczący złożenia sprawozdania w tym przypadku nie obowiązywał. W rozmowie telefonicznej Dyrektor BON zwrócił się do wojewody o przekazanie sprawozdania dotyczącego realizacji zadania przez jednostkę w 2022 r. ze wskazaniem zerowych wartości. Spowodowało to złożenie sprawozdania po terminie przewidzianym w umowie.

Wojewoda Mazowiecki, w ramach realizacji Modułu II, zobowiązywał jednostki do złożenia sprawozdania końcowego (rocznego) w nieprzekraczalnym terminie do 15 stycznia następnego roku, po roku, za który było składane sprawozdanie. Należy jednak zauważyć, że działanie to było niezgodne z postanowieniami § 7 umów, w którym wskazano, że gmina lub powiat zobowiązuje się do sporządzenia i przekazania Wojewodzie sprawozdania końcowego obejmującego rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Dyrektor wyjaśniła, że wojewoda występował do jednostek samorządowych

⁹¹ Dział XII Programu – zadania wojewodów.

z prośbą o przedłożenie wskazanych sprawozdań w określonym w piśmie terminie. Wynikało to z wyznaczenia przez Ministra tych samych dat przekazania sprawozdań wojewodów do Ministra i samorządów do wojewodów. Także Wojewoda Kujawsko-Pomorski zwracał się do samorządów z prośbą o wcześniejsze przekazywanie sprawozdań oraz informował Ministra o konieczności wprowadzenia zmian w umowach, a także we wzorach umów.

NIK zauważa, że termin złożenia sprawozdania końcowego z realizacji Programu COM w umowach wojewody z jst oraz w umowach wojewody z Ministrem ustalono na ten sam dzień, tj. gmina i powiat zobowiązane były do sporządzenia i przekazania wojewodzie sprawozdania końcowego obejmującego rozliczenie środków FS w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania. Wojewoda na podstawie tych umów zobowiązany był natomiast w tym samym terminie (30 dni od zakończenia realizacji zadania) do przekazania sprawozdania Ministrowi.

Kontrola wykazała, że wojewodowie rzetelnie analizowali i rozliczali sprawozdania roczne i końcowe z rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym, a w przypadku nieprawidłowości w złożonych sprawozdaniach wzywali jst do ich korekty.

5.3.3. MINISTERSTWO

Akceptacja sprawozdań złożonych przez wojewodów należała do zadań Ministra, przy czym sprawozdania z realizacji edycji 2019 i 2021 Programu Minister powinien zaakceptować w terminie do 31 marca następnego roku po roku realizacji umowy. W czasie kontroli ustalono, że Minister nie dokonywał akceptacji sprawozdań złożonych przez wojewodów do 31 marca, co było niezgodne z postanowieniami Programów – działu XIII edycji 2019 i edycji 2021.

Spośród 20 sprawozdań rocznych i końcowych, badanych w ramach 12 spraw, w 13 przypadkach (65%) akceptacja sprawozdania nastąpiła po terminie wskazanym w Programie, a w jednym przypadku – Minister w ogóle nie dokonał akceptacji sprawozdania. Opóźnienia w tym zakresie wyniosły od 29 do 189 dni, przy czym średnia wyniosła 107 dni. Powodem tego, według wyjaśnień zastępcy dyrektora BON, było zbyt duże obciążenie pracą pracowników zajmujących się Programem, ograniczone zasoby kadrowe, nieadekwatne do rosnącej liczby prowadzonych spraw oraz częsta rotacja pracowników, a także wdrażanie narzędzia jakim jest Generator wniosków FS, który w przyszłości usprawni m.in. proces sprawozdawczości, a jednocześnie przyspieszy akceptację sprawozdań przekazanych przez realizatorów Programu.

Minister nie dokonał też akceptacji dwóch sprawozdań końcowych, złożonych przez wojewodów, dotyczących zadań zakończonych w 2023 r. W ocenie NIK, było to działanie nierzetelne. Sprawozdania zostały złożone odpowiednio w dniach: 29 marca 2023 r. i 5 kwietnia 2023 r., mimo to do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. do 5 września 2024 r. Minister nie dokonał ich akceptacji, a opóźnienie w tym zakresie wyniosło od 220 dni do 527 dni. Brak akceptacji sprawozdań uniemożliwiało jednocześnie dokonania ostatecznej weryfikacji zrealizowanych zadań oraz zatwierdzenia rozliczenia środków z FS.

Minister nie sporządził też zbiorczych sprawozdań za lata 2021-2023 z realizacji Programu – edycji 2019 i edycji 2021, co było niezgodne z działem XIII Programu (2019) i działu XII Programu (2021). Zgodnie ze wskazanym postanowieniem Programu – edycji 2019, Minister w terminie do 31 maja każdego roku sporządza sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu. Sprawozdania zbiorcze zostały sporządzone tylko za 2019 r. i 2020 r. Ponadto w Programie – edycji 2021 wskazano, że do zadań Ministra należy sporządzanie zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie sprawozdań przekazanych przez wojewodów.

Taka sytuacja sprawia, że w przypadku tego Programu Minister nie wie ile centrów funkcjonuje, ile jest w nich miejsc, ilu mają uczestników, a także jakie środki na nie wydano.

Opóźnienia lub brak akceptacji sprawozdań przez Ministra

Brak sprawozdań zbiorczych z realizacji Programu

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie czy działania na rzecz tworzenia centrów opiekuńczo-mieszkalnych były prawidłowo i rzetelnie realizowane, a udzielane wsparcie było wystarczające i zgodne z założeniami Programu.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” został prawidłowo przygotowany i wdrożony? 2. Czy minister i wojewodowie prawidłowo udzielali dofinansowania oraz sprawowali nadzór i kontrolę nad realizacją Programu? 3. Czy gminy i powiaty identyfikowały potrzeby osób z niepełnosprawnościami, w szczególności możliwość pobytu w centrach opiekuńczo-mieszkalnych oraz zapewniały dostęp do tego typu wsparcia w wystarczającym zakresie? 4. Czy gminy i powiaty prawidłowo zrealizowały i rozliczyły zadania w ramach Programu oraz osiągnęły zakładane efekty? 5. Czy Centra opiekuńczo-mieszkalne prawidłowo realizowały zadania wynikające z Programu, przestrzegały zasad wykorzystania środków, udzielały wsparcia zgodnie z założeniami Programu oraz osiągnęły zakładane efekty?
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne przeprowadzone zostały w 17 jednostkach, w tym w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, czterech urzędach wojewódzkich, czterech starostwach powiatowych, dwóch urzędach gmin oraz sześciu centrach opiekuńczo-mieszkalnych.
Okres objęty kontrolą	Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności.
Kryteria kontroli	Kontrolą objęto lata 2020-2023. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 8 kwietnia do 20 września 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	NIK zwróciła się do 25 gmin i powiatów nieuczestniczących w kontroli z prośbą o przedstawienie najważniejszych problemów związanych z realizacją Programu COM lub powodów nieprzystąpienia do jego realizacji. Wszystkie jednostki samorządowe udzieliły odpowiedzi na zadane pytania. W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 17 kontrolowanych jednostek.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	W wystąpieniach do kierowników skontrolowanych jednostek sformułowano łącznie 47 wniosków pokontrolnych. Spośród sformułowanych wniosków 25 zostało zrealizowanych, a 22 jest w trakcie realizacji. Kierownicy dwóch kontrolowanych jednostek zgłosili łącznie cztery zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Dwa złożone zastrzeżenia zostały uwzględnione w części, a dwa oddalono.
Wykaz jednostek kontrolowanych	W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz trzy Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Lublinie oraz Rzeszowie.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
2.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Mariusz Frankowski
3.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Starostwo Powiatowe w Pułtusk	Jan Zalewski
4.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Starostwo Powiatowe w Wołominie	Arkadiusz Werelich
5.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Urząd Gminy w Starych Babicach	Sławomir Sumka
6.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Powiatowe Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Kobyłce	Anna Markiewicz
7.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Pułtusk	Joanna Sobiecka
8.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Starych Babicach	Paweł Sieńkowski
9.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy	Michał Sztybel
10.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Golubiu-Dobrzyniu	Jacek Foksiński
11.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Powiatowe Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Golubiu-Dobrzyniu	Iwona Lewandowska
12.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Krzysztof Komorski
13.	Delegatura NIK w Lublinie	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	Daniel Słowik
14.	Delegatura NIK w Lublinie	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Jaszczowie	Justyna Sawicka
15.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Teresa Kubas-Hul
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Gminy w Dydni	Bożena Chorążak
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Krzemiennej	Zyta Sokołowska

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Ocena w formie opisowej	Podjęcie prac zmierzających do ujednolicenia poszczególnych edycji Programu w zakresie standaryzacji warunków i usług świadczonych przez COM oraz zasad realizacji Programu przez samorządy. Przekazywanie środków na realizację Programu w terminach wynikających z umów. Zamieszczanie dokumentów w BIP Ministerstwa.	Brak określenia skali potrzeb i liczby centrów niezbędnych dla ich zaspokojenia, perspektywy czasowej i kwoty środków planowanych na jego realizację. Brak narzędzi umożliwiających dokonywanie wiarygodnej oceny osiągnięcia celów Programu. Nieprzyjęcie wskaźników i nieokreślenie ich wartości bazowych i docelowych dla Programu jako całości. Liczne zmiany Programu, treści ogłoszeń i wzorów dokumentów. Brak akceptacji sprawozdań i niesporządzenie sprawozdań zbiorczych.
2.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Ocena w formie opisowej	Prawidłowe prowadzenie naboru wniosków oraz prawidłowo informował o rozpoczęciu naboru. Nadzór i monitorowanie realizacji zadań m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli i wizyt monitorujących.	Nierzetelna ocena 33% wniosków. Przekroczenie terminu na sporządzenie i przekazanie do Ministra wniosków na środki finansowe wraz z listą rekomendowanych wniosków. Nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków. Nieterminowe przekazanie sprawozdania rocznego za 2022 r.
3.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Ocena pozytywna	Dokonywanie naboru wniosków zgodnie z obowiązującymi zasadami. Terminowe przekazywanie otrzymanych na realizację Programu. Rzetelna analiza oraz weryfikacja	Niesporządzenie sprawozdania z przeprowadzonej w II połowie 2023 r. kontroli w COM oraz w powiecie. Przekazanie zwrotu części środków do Ministra z jednodniowym opóźnieniem.

			składanych przez jst sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji Programu, a także rozliczanie środków przyznane jst.	
4.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Ocena pozytywna	Nabór i ocena wniosków przeprowadzona zgodnie z ustalonymi zasadami, z zachowaniem obowiązujących terminów umożliwiających realizację zadań. Przekazywanie do jst środków na realizację Programu w terminach wynikających z zawartych umów. Rzetelnie analizowanie i rozliczanie przyznanych środków po zakończeniu realizacji Programu.	Zawieranie z gminami i powiatami umów w terminie przekraczającym 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem.
5.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Ocena pozytywna	Rzetelne oceny wniosków składanych przez samorządy. Terminowe zawieranie umów z samorządami. Terminowe przekazywanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji Programu.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
6.	Starostwo Powiatowe w Pułtusku	Ocena w formie opisowej	Realizacja zadań wynikających z Programu COM zgodnie z umową zawartą z wojewodą. Przechowywanie dokumentacji finansowo-księgowej oraz merytorycznej związanej z realizacją Programu zgodnie	Brak uchwały w sprawie odpłatności za pobyt w Centrum. Niezamieszczenie na stronie internetowej Powiatu ogłoszenia o postępowania udzielonym w trybie zapytania ofertowego dotyczącego przygotowania i dostawy posiłków dla uczestników Centrum.

			z postanowieniami zawartych umów. Terminowe przekazywanie wymaganych sprawozdań.	
7.	Starostwo Powiatowe w Wołominie	Ocena w formie opisowej	Realizacja zadań w ramach Modułu I zgodnie z umową zawartą z wojewodą. Terminowe przekazanie sprawozdań z realizacji zadania.	Brak skutecznego nadzoru nad działalnością PCPR w Wołominie oraz COM, skutkujący nieustaleniem przypadających powiatowi należności z tytułu opłat za pobyt w COM. Nierzetelne sporządzenie wniosku o przyznanie środków w ramach Modułu I.
8.	Starostwo Powiatowe w Golubiu-Dobrzyniu	Ocena w formie opisowej	Informowanie mieszkańców o możliwości uzyskania wsparcia w Centrum. Wydatkowanie środków na utworzenie i wyposażenie COM oraz zapewnienie jego funkcjonowania przewidzianych w kosztorysach. Terminowe rozliczenie środków otrzymanych z FS. Rzetelnie sporządzone sprawozdania z realizacji zadań.	Niezapewnienie w części pomieszczeń bazy lokalowej COM wyposażenia w system przyzywowy. Zatrudnienie na stanowisku Kierownika COM osoby niespełniającej warunków. Nieprzygotowanie przez zarząd powiatu projektu uchwały w sprawie zasad ponoszenia odpłatności przez uczestnika za pobyt w COM. Dokonanie zwrotu odsetek bankowych od środków przekazanych na realizację zadania z naruszeniem terminu wskazanego w umowie.
9.	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	Ocena w formie opisowej	Utworzenie COM w terminie określonym w umowie. Ponoszenie wydatków kwalifikowalne w ramach Programu. Terminowe rozliczenie otrzymanych środków i sporządzenie sprawozdań z realizacji zadania.	Ujmowanie na rachunku bankowym wyodrębnionym dla środków Programu także środków własnych Powiatu. Nieprzestrzeganie zasad funkcjonowania kont księgowych przyjętych w Polityce rachunkowości Starostwa. Naruszenia zapisów umowy w zakresie terminów składania wniosków o przekazanie środków z Programu. Opóźnienia w przekazaniu odsetek od środków Programu zgromadzonych na

				rachunku bankowym Starostwa
10.	Urząd Gminy w Dydni	Ocena pozytywna	Przekazywanie mieszkańcom gminy informacji o możliwych formach uzyskania wsparcia, w tym w ramach Programu. Opracowanie zasad przyjmowania uczestników do COM. Realizacja zadań w Module I i II zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
11.	Urząd Gminy w Starych Babicach	Ocena w formie opisowej	Dokonywanie kwalifikowalnych wydatków związanych z powstaniem i funkcjonowaniem Centrum. Prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji finansowo- księgową i ewidencji księgowej w sposób umożliwiający weryfikację poszczególnych operacji księgowych. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wynikających z umowy.	Nieterminowe przekazanie do Biuletynu Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy. Nieaktualizowanie planu postępowań o udzielenie zamówień. Niepełne wykorzystanie utworzonych miejsc w centrum. Niepodjęcie uchwały dotyczącej odpłatności przez uczestnika za pobyt w placówce.
12.	Powiatowe Centrum opiekuńczo- mieszkalne w Kobyłce	Ocena w formie opisowej	Opracowanie i realizowanie dla każdego uczestnika indywidualnych planów działań. Zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych. Wydatkowanie środków z Programu zgodnie z przeznaczeniem i zasadami Programu.	Nieokreślenie liczby personelu specjalistycznego adekwatnej do stanu zdrowia i potrzeb osób przebywających w COM. Zatrudnienie dwóch osób bez niezbędnych kwalifikacji zawodowych. Nieprzeprowadzanie badania sytuacji materialnej i bytowej osób z niepełnosprawnościami

				przez przyjęciem ich do Centrum. Przyjmowanie do COM przed wydaniem decyzji przyznającej usługi.
13.	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Pułtusk	Ocena w formie opisowej	Zapewnienie uczestnikom odpowiednich warunków lokalowych. Zatrudnianie kadry spełniającej wymogi Programu. Realizacja usług na rzecz uczestników na podstawie indywidualnego planu wsparcia. Wydatkowanie środków zgodnie z postanowieniami Programu i zawartymi umowami.	Regulamin COM niespełniający wymogów Programu w zakresie zasad współdziałania z opiekunami prawnymi uczestników oraz zasad korzystania z zasobów technicznych. Brak uchwały określającej odpłatność za uczestnictwo w COM.
14.	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Starych Babicach	Ocena w formie opisowej	Wydatkowanie środków zgodnie z zasadami Programu oraz zawartą umową. Przyznawanie i realizacja usług dostosowanych do potrzeb uczestników. Opracowywanie i realizacja indywidualnych planów pracy terapeutycznej.	Regulamin COM niespełniający wymogów Programu w zakresie zasad współdziałania z opiekunami prawnymi uczestników. Zatrudnianie osób bez niezbędnych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Niepowiadamianie OPS o zakończeniu uczestnictwa w COM. Niewykorzystanie miejsc pobytu całodobowego.
15.	Powiatowe Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Golubiu-Dobrzyniu	Ocena w formie opisowej	Kadra socjalistyczna COM spełniająca wymogi Programu. Wydatkowanie środków zgodnie z zasadami Programu. Prowadzenie dla każdego uczestnika COM planu pielęgnacji, opieki i terapii.	Nieokreślenie liczby personelu specjalistycznego adekwatnej do stanu zdrowia i potrzeb osób przebywających w COM. Niewyposażenie części pomieszczeń COM w system przyżywowy. Nieodliczanie w 2022 r. środków z Programu z tytułu nieobecności uczestników. Niedostosowanie postanowień regulaminu

				organizacyjnego Centrum do wymogów Programu.
16.	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Jaszczowie	Ocena pozytywna	Realizacja usług adekwatnych do stanu zdrowia uczestników. Realizowanie dla każdego uczestnika indywidualnych planów działania oraz monitorowanie ich i ocena. Zapewnienie bezpłatnego transportu uczestników do COM. Zapewnienie uczestnikom odpowiednich warunków lokalowych.	Nieokreślenie liczby personelu specjalistycznego adekwatnej do stanu zdrowia i potrzeb osób przebywających w COM. Przyjęcie w Polityce rachunkowości niezgodnego z postanowieniami zawartych umów okresu przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej Programu.
17.	Centrum opiekuńczo-mieszkalne w Krzemiennej	Ocena pozytywna	Zatrudnianie kadry specjalistycznej spełniającej wymogi Programu. Zapewnienie uczestnikom odpowiednich warunków lokalowych. Wydatkowanie środków zgodnie z postanowieniami Programu i zawartą umową. Szeroki wachlarz działań wspierających uczestników COM.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Fundusz Solidarnościowy ma na celu m.in. wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne lub finansowe osób z niepełnosprawnościami (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Fundusz jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 1 ust. 3 ustawy o FS). Środki Funduszu przeznaczone są na realizację: programów rządowych i resortowych wspierających społecznie, zawodowo lub zdrowotnie osoby niepełnosprawne, w tym obejmujących realizację zadań własnych jst w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami; zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami; zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań wsparcia osób z niepełnosprawnościami (art. 6 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przyjąć resortowy program wsparcia osób z niepełnosprawnościami mający na celu wsparcie społeczne lub zawodowe tej grupy osób. Na tej podstawie, w 2019 r. powstał Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne” (realizowany również w następnych latach).

Realizację Programu przewidziano w dwóch modułach:

Moduł I – Utworzenie Centrum i Moduł II – Funkcjonowanie Centrum.

Celem głównym Programu (edycja 2019) było: pomoc dorosłym osobom z niepełnosprawnościami ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności poprzez zapewnienie usług zamieszkiwania w ramach pobytu dziennego lub całodobowego. W ramach celu głównego wyznaczono cele szczegółowe: wzmocnienie dotychczasowego systemu wsparcia poprzez rozszerzenie usług dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności; umożliwienie warunków niezależnego lub samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę możliwości i potrzeb osób z niepełnosprawnościami; poprawa jakości życia uczestników Programu w ich środowisku lokalnym; zapewnienie uczestnikom Programu opieki oraz pomocy adekwatnej do potrzeb i możliwości wynikających z wieku i stanu zdrowia; włączenie uczestników Programu do życia społeczności lokalnych; odciążenie faktycznych opiekunów uczestników Programu poprzez umożliwienie im kontynuacji pracy zawodowej lub realizację innych codziennych aktywności; wsparcie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań na rzecz osób z niepełnosprawnościami⁹².

W 2021 r. Program został doprecyzowany, przyjęto że liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wynosić będzie co najmniej 40% uczestników centrum, a liczba miejsc w pobycie całodobowym co najmniej 2.

W 2023 r. głównym celem Programu było stworzenie warunków do niezależnego życia i funkcjonowania dorosłym osobom z niepełnosprawnościami z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności poprzez tworzenie i zapewnienie funkcjonowania placówek pobytu dziennego lub całodobowego dla tej grupy osób, zwłaszcza na tych obszarach kraju, na których występuje najniższa liczba centrów. W przypadku Modułu I – Utworzenie Centrum, celem głównym określono stworzenie warunków dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, pozwalających na tworzenie placówek pobytu dziennego lub całodobowego dla tej grupy osób, zwłaszcza tam, gdzie występuje najniższa liczba centrów⁹³.

Cele szczegółowe dla tego Modułu to: zwiększenie liczby centrów – co najmniej o 10; co najmniej 50% liczby mieszkańców centrów mają stanowić osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,

⁹² Program jest dostępny na str. www.niepelnosprawni.gov.pl

⁹³ Program jest dostępny na str. www.niepelnosprawni.gov.pl

o których mowa w ustawie o rehabilitacji; wzmocnienie możliwości świadczenia pomocy potrzebującym osobom z niepełnosprawnościami w środowisku lokalnym; zapewnienie włączenia mieszkańców centrów do życia społeczności lokalnych, w tym wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców centrów w ich środowisku lokalnym.

W przypadku Modułu II – Funkcjonowanie Centrum, celem głównym była pomoc dorosłym osobom z niepełnosprawnościami z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi poprzez stworzenie warunków dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, pozwalających na zapewnienie funkcjonowania placówek dla tej grupy osób, zwłaszcza na tych obszarach, na których występuje najniższa liczba centrów. W przypadku Modułu II jako cele szczegółowe określono: objęcie usługami pobytu dziennego lub całodobowego co najmniej 200 osób; co najmniej 50% liczby mieszkańców centrów mają stanowić osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, o których mowa w ustawie o rehabilitacji; wzmocnienie możliwości świadczenia pomocy potrzebującym osobom z niepełnosprawnościami w środowisku lokalnym; zapewnienie włączenia mieszkańców centrów do życia społeczności lokalnych, w tym wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców centrów w ich środowisku lokalnym.

Adresaci Programu

O środki z Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” mogą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, które zorganizują usługi zamieszkiwania całodobowego lub dziennego dla dorosłych osób z niepełnosprawnościami z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W celu utworzenia i funkcjonowania centrum gminy i powiaty mogą zawierać między sobą porozumienia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.

Nabór wniosków do Programu

Realizacja Programu następuje w trybie naboru wniosków przeprowadzanego przez właściwych wojewodów, którzy sporządzają listy rekomendowanych wniosków i przekazują je do MRPiS⁹⁴. Ogłoszenie o naborze wniosków, określające: rodzaj zadań, podmioty uprawnione do składania wniosków, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań, warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu, termin i warunki realizacji zadania, termin i miejsce składania wniosków oraz termin ich rozpatrzenia oraz kryteria i sposób oceny wniosków powinno zostać zamieszczone w BIP MRPiS. Minister do spraw zabezpieczenia społecznego może powołać zespół do weryfikacji wniosków lub listy rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów⁹⁵. Przy ocenie wniosków w szczególności powinny zostać wzięte pod uwagę kryteria: adekwatność wniosku w odniesieniu do celów programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych we wniosku, zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje wniosek oraz zdolność organizacyjną wnioskodawcy i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań⁹⁶. Zgodnie z art. 13 ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, lista podmiotów, których wnioski zostały zatwierdzone, wraz z kwotą przyznanych środków powinna

⁹⁴ Art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁹⁵ Art. 13 ust. 3-5 ww. ustawy.

⁹⁶ Art. 13 ust. 6 ww. ustawy.

zostać zamieszczona w BIP przez wojewodę.

Minister na podstawie zawartej umowy z wojewodą przekazuje wojewodzie środki z na wyodrębniony rachunek bankowy⁹⁷. Wojewoda zobowiązuje się do ponoszenia wydatków związanych z przedmiotem umowy za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego. Wojewodowie przekazują środki gminom i powiatom na podstawie zawartych umów, przy czym środki te nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁹⁸.

Umowa określa szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki z Funduszu Solidarnościowego zostały przyznane, termin wykonania, wysokość przyznanych środków, tryb płatności, termin i sposób ich rozliczenia, termin zwrotu niewykorzystanej części środków, tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy⁹⁹.

Do zadań MRiPS związanych z realizacją Programu należy m.in.: opracowanie i ogłoszenie Programu oraz naboru wniosków; weryfikacja złożonych przez wojewodów list wniosków rekomendowanych do dofinansowania i ich zatwierdzenie (w edycji 2023 powołanie zespołu); zawieranie umów w wojewodami w sprawie przekazania środków z Funduszu; przygotowanie wzorów dokumentów: wniosków i sprawozdań dla gmin, powiatów i wojewodów, informacji wojewody Moduł I i II, listy rekomendowanych wniosków, sprawozdań, karty oceny wniosku, umów, oświadczenia o przyjęciu środków. Zadaniem Ministra jest także monitorowanie i kontrola realizacji zadań wojewodów wynikających z Programu; akceptacja sprawozdań składanych przez wojewodów i w edycji 2021 r. sporządzanie zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu na podstawie sprawozdań przekazanych przez wojewodów¹⁰⁰.

Do zadań wojewodów należy m.in. ogłoszenie w BIP naboru wniosków; udzielanie informacji o zasadach Programu i warunkach naboru wniosków; przeprowadzanie naboru wniosków oraz ocena wniosków (formalna i merytoryczna); sporządzanie i przekazywanie MRiPS wniosku na środki finansowe wraz z listą rekomendowanych wniosków gmin i powiatów; opublikowanie w BIP zatwierdzonej listy podmiotów wraz z kwotą przyznanych środków; informowanie gmin i powiatów o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji z przyznanych środków; zawieranie umów z gminami i powiatami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez MRiPS listy rekomendowanych wniosków (edycja 2019), w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem (edycja 2021 i 2023); przekazywanie gminom i powiatom środków finansowych; analiza oraz rozliczenie środków finansowych przyznanych samorządem; przekazywanie MRiPS sprawozdań z realizacji Programu oraz koordynacja, nadzór i kontrola zadań gminy i powiatu, w tym także kontrola sposobu wykorzystania centrów zgodnie z Programem¹⁰¹.

Gminy lub powiaty uczestniczące w Programie zobowiązano do: złożenia wniosku na środki finansowe do właściwego wojewody; złożenie do wojewody oświadczenia o przyjęciu bądź rezygnacji z przyznanych środków finansowych; koordynowanie realizacji Programu; realizacji zadań zgodnie z podpisanymi umowami; rozliczenie z wojewodą otrzymanych środków oraz poddanie się nadzorowi i kontroli; przedstawienie na żądanie wojewody wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących realizowanych zadań; przekazywanie wojewodzie sprawozdania z realizacji Programu; prowadzenie dokumentacji potwierdzającej realizację zadań; w przypadku zlecenia prowadzenia centrum innym podmiotom – koordynacja, nadzór, kontrola zadań oraz sposobu wykorzystania centrum zgodnie z Programem¹⁰².

⁹⁷ § 3 ust. 5 wzoru umowy.

⁹⁸ Art. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁹⁹ Art. 13 ust. 9 - 10 ww. ustawy.

¹⁰⁰ Dział XII Programu – zadania Ministra.

¹⁰¹ Jw. – zadania wojewody.

¹⁰² Jw. – zadania gmin i powiatów.

Realizacja Programu

Uczestnikami Programu mogą być osoby dorosłe o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub z orzeczeniem traktowanym na równi z tymi orzeczeniami, które otrzymają decyzję administracyjną wydaną na podstawie art. 51 ust 1 ustawy o pomocy społecznej o przyznaniu usług w centrum. Wydanie decyzji administracyjnej powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem rodzinnego wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej (edycja 2019 i 2021) lub pisemnymi ustaleniami pomiędzy podmiotem prowadzącym COM a osobą ubiegającą się o pobyt w centrum lub jej przedstawicielem ustawowym, zwanym kontraktem mieszkaniowym. Taki kontrakt obejmuje m.in: formę pobytu (dzienny /lub całodobowy); cel i okres pobytu; rodzaj i zakres usług, adekwatnych do potrzeb; wysokość ustalonej odpłatności za pobyt w centrum; sposób zgłaszania planowanej nieobecności; uzgodnienie innych spraw związanych z korzystaniem z usług centrum, w tym transportu z miejsca zamieszkania do COM (dot. edycji 2023).

Świadczenie usług w ramach centrum przyznawane jest na wniosek osoby niepełnosprawnej lub z urzędu. W COM mogą być także świadczone usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz usługi rehabilitacyjne. Przyznanie usługi jest równoznaczne z zapewnieniem uczestnikom Programu wyżywienia (pobyt całodobowy – minimum trzy posiłki dziennie i pobyt dzienny – dwa posiłki dziennie).

Rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w COM¹⁰³. Wysokość opłaty uczestnika centrum ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z daną osobą¹⁰⁴. Uczestnik nie ponosi opłaty, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego oraz jeżeli koszt jego pobytu, w tym zakres świadczonych usług nie przewyższa kwoty dofinansowania przyznanej w ramach Programu (dot. edycji 2021). Wpływy z opłat samorządy powinna przeznaczyć na wydatki centrum¹⁰⁵.

Program jest realizowany w dwóch modułach: Moduł I – Utworzenie Centrum i Moduł II – Funkcjonowanie Centrum.

Moduł I

W ramach Modułu I finansowano zadania polegające na:

- budowie nowego obiektu budowlanego¹⁰⁶ na nieruchomości stanowiącej własność gminy lub powiatu, a następnie jego wyposażeniu w niezbędne urządzenia budowlane¹⁰⁷ i środki trwałe służące wielokrotnemu wykorzystaniu (w tym sprzęt rehabilitacyjny, systemy zabezpieczające przed pożarem, systemy monitoringu i instalacji przyzywowej);
- zakupie przez gminę lub powiat obiektu w celu utworzenia centrum, który spełnia standardy lub zostanie przystosowany do standardu COM poprzez

¹⁰³ Art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁰⁴ Art. 97 ust. 1 ww. ustawy.

¹⁰⁵ Wynika to z treści Programu działu VI. 3. Usługi Centrum pkt 8.

¹⁰⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

¹⁰⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 9 ww. ustawy, przez urządzenia budowlane należy rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

przebudowę¹⁰⁸ lub remont¹⁰⁹ w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, a także jego wyposażenie w niezbędne urządzenia budowlane i środki trwałe służące wielokrotnemu użytkowaniu;

- zmianie przeznaczenia całości lub tylko części istniejącego obiektu, do którego gmina lub powiat ma tytuł prawny (np. akt własności, umowę najmu, umowę użyczenia, trwałe zarząd) poprzez jego przystosowanie do standardu centrum i wyposażenie w niezbędne urządzenia budowlane i środki trwałe służące wielokrotnemu użytkowaniu.

W budynku lub jego części, w którym zostało utworzone centrum na podstawie umowy zawartej w wyniku realizacji Programu, działalność musi być prowadzona przez okres minimum pięć lat, licząc od dnia otwarcia COM (dot. edycji 2019 i 2021) oraz 10 lat (dot. edycji 2023). W przypadku zmiany przeznaczenia budynku lub jego części, w którym utworzono centrum, gmina lub powiat zobowiązana jest do zwrotu otrzymanych środków w wysokości proporcjonalnej do okresu, liczonego od momentu zaprzestania działalności centrum. COM musi spełniać standardy, o których mowa w dziale VI Programu (Baza lokalowa, Kadra) oraz wszelkie wymagania przepisów prawa budowlanego, zapewniające możliwość jego użytkowania przez osoby niepełnosprawne (budynek i jego otoczenie powinny być pozbawione barier architektonicznych, w tym wyposażone w dźwig osobowy lub inne urządzenia umożliwiające przemieszczanie się pomiędzy kondygnacjami).

Moduł II

W ramach tego modułu finansowano zadania polegające na: utrzymaniu działalności centrum, w tym zabezpieczeniu dostaw podstawowych mediów (energia elektryczna, ogrzewanie, woda, ścieki, wywóz nieczystości), opłacaniu podatków i opłat lokalnych, ubezpieczeniu budynku, zakupie usług, w tym wyżywienia dla uczestników, zakupie materiałów do pracy z uczestnikami Programu, przeprowadzaniu okresowych przeglądów, kontroli stanu oraz konserwacji urządzeń budowlanych i sprzętu wielokrotnego użytkowania, w tym sprzętu specjalistycznego; ponoszeniu niezbędnych wydatków związanych z transportem uczestników Programu; pokrywaniu kosztów wynagrodzeń kadry oraz osób świadczących usługi na rzecz uczestników COM.

Finansowanie i rozliczanie realizacji zadania

Koszty kwalifikowalne w Module I to¹¹⁰: koszty podstawowe tj.: budowa nowego obiektu budowlanego lub zakup obiektu, przebudowa, remont, zmiana przeznaczenia istniejącego budynku; koszty zagospodarowania terenu i inne obiekty architektury ogrodowej, niezbędne do funkcjonowania centrum; koszty dodatkowe, tj.: koszty przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do prowadzenia inwestycji, w tym: projektów architektonicznych, studiów wykonalności, analiz oddziaływania na środowisko; koszty związane z przeprowadzeniem postępowania przetargowego, koszty nadzoru inwestorskiego/autorskiego (kontrola obiektów i procesów budowlanych); koszty zakupu sprzętu i wyposażenia wielokrotnego użytkowania oraz systemów zabezpieczających i monitorujących.

Kwotę wsparcia finansowego w Module I przeznaczonego na utworzenie centrum i jego wyposażenie ustalono do wysokości 100% całkowitego kosztu realizacji zadania, z następującymi zastrzeżeniami: dla zadania utworzenia centrum (budowa, zakup, przebudowa, remont lokalu) wraz z kosztami dodatkowymi – koszt 1 m² powierzchni obiektu nie mógł być wyższy niż cena 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszanej w komunikacie

¹⁰⁸ Zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji.

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, przez remont należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

¹¹⁰ Dział V Programu.

Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 3b ust. 4 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych¹¹¹ w kwartale poprzedzającym kwartał, w którym wydano pozwolenie na budowę (przebudowę lub remont), powiększony o maksymalnie 15% z tytułu dostosowania obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami¹¹², dla zadania zakupu sprzętu i wyposażenia centrum – nie mógł być wyższy niż 10 000,0 zł na jedno miejsce przeznaczone dla uczestnika centrum. Jeżeli koszty utworzenia centrum lub jego wyposażenia były wyższe niż określone limity, gmina lub powiat pokrywała różnicę ze środków własnych. Powierzchnia całkowita centrum nie powinna przekraczać 500 m². Liczba miejsc przeznaczonych na pobyt całodobowy w centrum nie powinna przekraczać 20, w COM muszą być zapewnione miejsca pobytu całodobowego. Gmina lub powiat mogła utworzyć centrum o powierzchni większej, jednak koszt utworzenia powierzchni całkowitej przekraczającej 500 m² musiał zostać pokryty ze środków własnych. Okres realizacji zadania inwestycyjnego nie powinien przekroczyć trzy lat. Za termin zakończenia zadania inwestycyjnego uznawano datę uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie centrum, a w przypadku, gdy nie była ona wymagana, datę odbioru końcowego¹¹³.

Koszty kwalifikowalne w Module II to: koszty związane z zapewnieniem funkcjonowania centrum, tj.: koszty zużycia podstawowych mediów wg dokumentów memoriałowych (np. faktury), których termin zapłaty następować będzie po terminie utworzenia centrum, w okresie jego funkcjonowania w danym roku budżetowym, ale nie później niż do 31 grudnia danego roku, na który zostały przyznane środki Funduszu, wystawianych na odbiorcę (centrum, gmina, powiat); wydatki na zakup posiłków lub podstawowych artykułów żywnościowych na potrzeby przygotowywania posiłków dla uczestników Programu, wg dokumentów memoriałowych (np. faktury), których termin zapłaty następować będzie po terminie utworzenia centrum, w okresie jego funkcjonowania w danym roku budżetowym, ale nie później niż do 31 grudnia danego roku, na który zostały przyznane środki Funduszu, wystawianych na odbiorcę; wydatki związane z okresowymi przeglądami urządzeń budowlanych i sprzętu wielokrotnego użytku, wg dokumentów memoriałowych; niezbędne wydatki związane z transportem uczestników centrum; koszty wynagrodzeń kadry centrum oraz osób świadczących usługi na rzecz uczestników Programu, wg dokumentów kadrowo-płacowych.

Wysokość wsparcia finansowego w Module II wynosiła: w zakresie usług dziennych – nie więcej niż 20,0 zł (dot. edycji 2019 i 2021) oraz 22,0 zł (dot. edycji 2023) za godzinę pobytu na jednego uczestnika Programu (maksymalnie do 8 godzin pobytu dziennie); w zakresie usług całodobowego zamieszkania – nie więcej niż 5000,0 zł miesięcznie na jednego mieszkańca centrum. W przypadku, gdy faktyczne koszty realizacji usług przekroczą ww. kwoty wsparcia finansowego określone w Module II, gmina i powiat prowadzące centrum pokrywają różnicę z opłat wnoszonych przez uczestników, a w dalszej kolejności ze środków własnych. W przypadku złożenia wniosku w Module I dopuszczono możliwość złożenia w tym samym roku jednocześnie wniosku w Module II. W przypadku niewykorzystania miejsc w centrum, wysokość finansowania w ramach Modułu II była zmniejszona do wysokości 25% kwoty określonej dla usług zamieszkania całodobowego dla każdego z tych miejsc¹¹⁴.

Kadra COM

Kadrę centrum tworzy zespół niezbędny do realizacji jego zadań. Kadrę stanowią: kierownik – osoba, która spełnia warunki określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; personel specjalistyczny (w zależności od potrzeb,

¹¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1446, ze zm.

¹¹² Przykładowo w I kwartale 2022 r. cena 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego wynosiła 5252,0 zł. (Komunikat Prezesa GUS w sprawie ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za I kwartał 2022 r. (Dz. Urz. GUS z 2022 r. poz. 19).

¹¹³ Dział V Programu.

¹¹⁴ Dział V Programu.

np. fizjoterapeuta, psycholog), w tym opiekunowie i asystenci osób z niepełnosprawnościami, mające niezbędne kwalifikacje zawodowe i doświadczenie w pracy z osobami z niepełnosprawnościami w zakresie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych albo w placówkach opiekuńczo-wychowawczych lub placówkach oświatowych; inne osoby świadczące usługi w centrum na rzecz jego uczestników – personel pomocniczy administracyjno-gospodarczy, personel medyczny zapewniający niezbędną pomoc medyczną wynikającą z niepełnosprawności lub stanu zdrowia uczestników. Liczbę personelu specjalistycznego określa kierownik COM. Do wniosku o utworzenie centrum gmina i powiat przedkłada informację o proponowanej kadrze wraz z planowaną liczbą etatów. Gmina lub powiat może zatrudnić w centrum inne osoby poza kadrą centrum, ponosząc koszty wynagrodzeń ze środków własnych.

Baza lokalowa COM

W COM powinna zostać utworzona część wspólna dla uczestników, tj.: kuchnia dostępna dla wszystkich uczestników, jadalnia, przestrzeń wypoczynkowa (np. salon, biblioteka), sala umożliwiająca zajęcia ruchowe (pokój ćwiczeń), pomieszczenia pomocnicze, tj. pralnie, szatnie, łazienki, toalety, pomieszczenia dla personelu, pokój medyczny; część mieszkalna dla uczestników w ramach pobytu całodobowego – pokoje jednoosobowe z łazienką, o powierzchni łącznej minimum 15 m² dla każdego uczestnika. Dopuszczono możliwość zorganizowania pokoju 2-osobowego, przy czym powierzchnia pokoju łącznie z łazienką nie może być mniejsza niż 30 m².

Pomieszczenia centrum muszą być wyposażone w system monitorująco-alarmowy oraz przyzywowy z zachowaniem prywatności uczestników. Obowiązkowy jest system przyzywowy w każdym pomieszczeniu, w którym przebywać będą osoby z niepełnosprawnościami.

Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Odsetek osób z niepełnosprawnościami jest zróżnicowany terytorialnie. Wśród 16 województw najwięcej takich osób, według wskaźnika liczby osób z niepełnosprawnościami na 1 tys. mieszkańców odnotowano w województwie lubuskim. Wskaźnik dla tego województwa wynosił aż 182 osoby i był zdecydowanie wyższy od średniego wskaźnika dla kraju wynoszącego 143 osoby. Kolejnym województwem o dość wysokim natężeniu występowania niepełnosprawności jest woj. świętokrzyskie, w którym na 1 tys. mieszkańców przypadało 177 osób z niepełnosprawnościami. Województwo lubelskie również charakteryzowało się stosunkowo wysokim – powyżej średniej dla kraju – natężeniem występowania osób z niepełnosprawnościami (163 osoby z niepełnosprawnościami na 1 tys. ludności). Z kolei relatywnie najrzadziej problem niepełnosprawności występował w województwie mazowieckim – na 1 tys. ludności przypadały 122 osoby niepełnosprawne. Kolejne województwa, w których częstość występowania niepełnosprawności kształtowała się poniżej średniego wskaźnika dla kraju to: opolskie 131 osób, zachodniopomorskie 135 i małopolskie 138 osób¹¹⁵.

Województwa, w których odsetek osób deklarujących potrzebę pomocy w wykonywaniu codziennych czynności był najwyższy, to województwo łódzkie (8,03%), zachodniopomorskie (7,54%), lubuskie (7,42%), świętokrzyskie (6,92%) i lubelskie (6,7%). Największa liczba osób mających trudności w wykonywaniu czynności dnia codziennego i niekorzystających z pomocy innych osób lub urzędów, ale deklarujących potrzebę takiego wsparcia, mieszka w województwie śląskim (16,8%) oraz województwie wielkopolskim (12,63%), natomiast największa liczba osób mających trudności w samoobsłudze, korzystających z pomocy innych osób lub urzędów i deklarujących potrzebę większej pomocy, mieszka w województwie mazowieckim (13,72%).

¹¹⁵ <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/stan-i-struktura-demograficzno-spoieczna-i-ekonomiczna-ludnosci-polski-w-swietle-wynikow-nsp-2021,6,2.html>

Według danych MRiPS, w ramach Programu ogłoszonego w 2019 i 2021 r., zatwierdzone zostały 102 wnioski dotyczące utworzenia centrum opiekuńczo-mieszkalnego. Najwięcej zatwierdzonych wniosków – 21 pochodziło z województwa mazowieckiego, w którym do końca 2023 r. utworzono 10 takich jednostek. Dość dużą aktywnością w tym zakresie charakteryzowało się także województwo podkarpackie, z którego w latach 2019-2022 zatwierdzono 12 wniosków złożonych przez gminy i powiaty. Do zakończenia 2023 r. w tym województwie utworzono siedem centrów. Z województwa podlaskiego środki na utworzenie centrum otrzymało dziewięć samorządów, zaś do końca 2023 r. centra utworzone zostały w pięciu z nich.

W tym okresie najmniej zatwierdzonych wniosków na utworzenie centrów opiekuńczo-mieszkalnych pochodziło z woj. śląskiego – tylko jeden wniosek oraz z woj. lubuskiego – dwa wnioski, przy czym w woj. śląskim do końca 2023 r. nie utworzono żadnej placówki tego typu, a w woj. lubuskim jedną.

W ramach Programu ogłoszonego w 2019 i 2021 r. zawarto umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków z Funduszu Solidarnościowego dla gmin i powiatów na łączną kwotę 311 571,8 tys. zł, z tego na utworzenie centrów (Moduł I) kwotę 260 448,5 tys. zł i na funkcjonowanie centrów (Moduł II) kwotę 51 123,3 tys. zł.

W edycji Programu ogłoszonego w 2023 r. zatwierdzone zostały 23 wnioski na utworzenie centrum opiekuńczo-mieszkalnego, a rekomendowana wysokość środków przyznanych środków Funduszu Solidarnościowego wyniosła 70 742,6 tys. zł (lista rekomendowanych wniosków w ramach Programu „Centra opiekuńczo-mieszkalne” ogłoszonego w 2023 r. – Moduł I – Utworzenie Centrum opiekuńczo-mieszkalnego z dnia 12 października 2023 r.).

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 296, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491).
5. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
13. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie gospodarki finansowej Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 646).
14. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. poz. 2285, ze zm.).
15. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Wojewodowie