



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.025.03.2021

Urszula Markowicz  
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Łowiczu  
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu  
ul. Kaliska 6, 99-400 Łowicz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/062 Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychnieniowego

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowiczu <sup>1</sup> , ul. Kaliska 6 99-400 Łowicz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Markowicz, Dyrektor, od 1 stycznia 2020 r. <sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Dziędziela, w okresie od 16 maja 1996 r. do 30 września 2019 r. oraz Urszula Markowicz, w okresie od 1 października 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. (pełniąca obowiązki Dyrektora MOPS).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li><li>2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li><li>3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli. Kontrolą mogą być objęte również dokumenty wytworzone wcześniej, jeśli są niezbędne dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Katarzyna Kaczowska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/169/2021 z dnia 12 października 2021 r. oraz nr LLO/206/2021 z dnia 15 grudnia 2021 r.  (akta kontroli str. 1-6, 334-335)

---

<sup>1</sup> Zw. dalej MOPS.

<sup>2</sup> Zw. dalej Dyrektorem.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., zw. dalej ustawą o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

MOPS był organizacyjnie przygotowany do realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021<sup>5</sup>. Wykonawca usługi dysponował własnym personelem posiadającym odpowiednie kwalifikacje do opieki nad osobami niepełnosprawnymi i niesamodzielnymi. Informacje o Programie zamieszczone były na stronie internetowej MOPS oraz w lokalnym portalu internetowym. Usługa opieki wytchnieniowej realizowana była od kwietnia 2021 r. (tj. przed podpisaniem umowy na realizację Programu). Zastrzeżenia NIK dotyczyły nierzetelnego planowania potrzeb opiekunów osób niesamodzielnych w ramach Programu, w celu świadczenia usług opieki wytchnieniowej, co spowodowało, że zaplanowane wsparcie nie odpowiadało zgłoszonym potrzebom. Pomimo, iż MOPS dysponował wiedzą o 13 potencjalnych wnioskodawcach oraz nie posiadał danych na temat liczby osób niepełnosprawnych z terenu Miasta Łowicza, zaplanował aż 70 osób do objęcia wsparciem w ramach Programu. W konsekwencji w 2021 r. (do 30 września) wydatkował na ten cel zaledwie 8,4% środków otrzymanych, obejmując pomocą w formie pobytu dziennego 20 osób niesamodzielnych. Na dzień 30 września 2021 r. pomoc całodobowa nie była świadczona, pomimo zaplanowania również 70 osób do objęcia tą formą wsparcia.

MOPS w sposób prawidłowy udzielał wsparcia wytchnieniowego zakwalifikowanym do Programu opiekunom osób niesamodzielnych, nie wydawał jednak decyzji administracyjnych w zakresie przyznania opieki wytchnieniowej. Nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia takiego wsparcia. Osoby objęte pomocą nie składały skarg w przedmiotowym zakresie.

W MOPS nie dołożono należytej staranności przy prowadzeniu rejestru zrealizowanych godzin wsparcia, gdyż dane w nim zawarte nie odzwierciedlały prowadzonych w MOPS zapisów w dokumentacji źródłowej. Również karty realizacji Programu, nieweryfikowane bądź niewłaściwie weryfikowane przez Koordynator Programu, prowadzone były przez opiekunów MOPS nierzetelnie. Karty te zawierające błędne dane oraz nierzetelnie prowadzony rejestr stanowiły podstawę do sporządzenia – też nierzetelnie – miesięcznego zestawienia czasu pracy opiekunów MOPS, przekazywanego następnie do służb księgowych, celem ustalenia wynagrodzenia. W zestawieniach tych oraz w rejestrze wykazywane były godziny, w ramach których nie świadczone usługi opiekuńcze, a które zrealizowane zostały ze środków Programu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również świadczenia usług opieki wytchnieniowej bez stosownej korekty umowy na realizację Programu<sup>6</sup> w zakresie wymiaru godzin.

MOPS prowadził wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Programu oraz prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków. W 2021 r. (do 30 września) w ramach Programu MOPS wydatkował łącznie 40.642 zł, tj. 8,4% środków otrzymanych, z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej w formie pomocy dziennej oraz na koszty obsługi Programu. Zastrzeżenia NIK dotyczą wydatkowania przez MOPS środków finansowych na realizację wsparcia wytchnieniowego w wysokości nieodpowiadającej liczbie faktycznie zrealizowanych przy pacjencie godzin. MOPS prawidłowo wywiązał się z obowiązku informowania

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Zw. dalej Programem.

<sup>6</sup> Umowa w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację tego Programu, zw. dalej umowa na realizację Programu.

o przystąpieniu do Programu, jego założeniach i celu oraz wysokości otrzymanego wsparcia finansowego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

W 2021 r. Miasto Łowicz przystąpiło do realizacji rządowego Programu „Opieka wychnieniowa” – edycja 2021. W tym celu zawarło z Wojewodą Łódzkim umowę w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację tego Programu. Zadania wynikające z Programu polegające na świadczeniu usług opieki wychnieniowej zostały w pełni powierzone MOPS.

Burmistrz Miasta Łowicza udzielił upoważnienia<sup>8</sup> Pani Dyrektor do dokonywania czynności w zakresie realizacji programów: „Opieka wychnieniowa” – edycja 2021 r. (akta kontroli str. 8, 74-86)

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Dyrektor powołała trzech pracowników MOPS do opracowania Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasta Łowicz na lata 2021-2026 oraz przeprowadzenia diagnozy w zakresie potrzeb społeczności lokalnej i wskazania potencjalnych obszarów, które miałyby być objęte konkretnym rodzajem wsparcia. W tym celu sporządzone zostały anonimowe ankiety pn. „Problemy społeczne w opinii mieszkańców Gminy Miasta Łowicz”, w których respondenci wskazywali na najważniejsze problemy społeczne i potrzeby, w tym m.in. brak ośrodków wsparcia w Łowiczu, samotność, brak pomocy w codziennym funkcjonowaniu i w domowych obowiązkach, brak osób wspierających.

Dyrektor wyjaśniła, że ze zgłoszonych przez pracowników MOPS informacji dotyczących potrzeb osób niepełnosprawnych wynikało, że wzrosło zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze.

(akta kontroli str. 9-34)

W okresie objętym kontrolą MOPS udzielał informacji o Programie w drodze rozmów:

- z pracownikami Sekcji świadczeń rodzinnych i Sekcji pomocy środowiskowej MOPS o możliwości przystąpienia do Programu, w celu rozpropagowania jego wytycznych i zasad wśród podopiecznych MOPS (grudzień 2020 r., marzec 2021 r.),
- z kierownikiem Biura Oddziału rejonowego Polskiego Czerwonego Krzyża w Łowiczu, celem rozpowszechnienia informacji wśród opiekunek i ich podopiecznych (marzec 2021 r.),
- z rodzicami podopiecznych Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjnego „Arka” w Łowiczu,
- z przedstawicielami placówek, do których uczęszczały dzieci niepełnosprawne, w tym Stowarzyszenia Centrum Inicjatyw Obywatelskich Ziemi Łowickiej, Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Łowiczu, Przedszkola Integracyjnego w Łowiczu (grudzień 2020 r.).

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 59a/2021 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 09.03.2021 r. w sprawie upoważnienia Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowiczu do realizacji Programów „Opieka wychnieniowa” – edycja 2021 oraz „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021.

W wyniku ww. kontaktów MOPS pozyskał informację o 13 potencjalnych uczestnikach Programu.

Ponadto, MOPS dwukrotnie zamieścił w lokalnym portalu internetowym ([www.lowicz24.eu](http://www.lowicz24.eu))<sup>9</sup> ogłoszenia o zamiarze przystąpienia do Programu oraz o pozyskaniu przez MOPS środków na realizację Programu. Informacje te zamieszczone były również na stronie internetowej MOPS.

(akta kontroli str. 35-44, 110-112, 170)

Wnioski Miasta Łowicza na środki finansowe Pobyt dzienny i Pobyt całodobowy z dnia 22 grudnia 2020 r. (wnioski pierwotne) wymagały zmian, z uwagi na brak spełniania kryteriów formalnych niezbędnych do dokonania oceny wniosków (wnioski wypełnione były niezgodnie z obowiązującym wzorem)<sup>10</sup>. W dniu 8 stycznia 2021 r. sporządzono ich korekty.

Korekta z dnia 27 stycznia 2021 r. wniosku Pobyt dzienny dotyczyła zmniejszenia planowanych kosztów jednej godziny oraz całkowitego kosztu usługi wytchnieniowej świadczonej w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego, odpowiednio z 40 zł na 0,00 zł i z 8.000 zł na 0,00 zł oraz zwiększeniu całkowitego kosztu usługi, która będzie świadczona w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej z 664.000 zł na 672.000 zł.

Kolejnej korekty – z uwagi na zmniejszenie o 50% wnioskowanej kwoty<sup>11</sup> – dokonano we wnioskach z dnia 10 marca 2021 r.:

- Pobyt dzienny – zmiana dotyczyła zmniejszenia o połowę (do 120 godz./osobę) planowanej liczby godzin usług opieki wytchnieniowej, planowanego całkowitego kosztu świadczenia usługi do 336.000 zł oraz kosztu obsługi Programu do 6.720 zł. Liczba osób zaplanowanych (tj. 70) nie uległa zmianie,
- Pobyt całodobowy – zmiana dotyczyła zmniejszenia o połowę (do 280 dni) planowanej liczby dni usługi świadczonej dzieciom oraz o połowę (do 210 dni) liczby dni usługi świadczonej osobom dorosłym. Jednocześnie zmniejszeniu uległ planowany całkowity koszt świadczenia usługi do 294.000 zł oraz koszt obsługi Programu do 5.880 zł. Liczba osób zaplanowanych (tj. 70) nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 45-61, 87-90, 162-167)

Ostatecznie (10 marca 2021 r.<sup>12</sup>), do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi<sup>13</sup> zgłoszonych zostało 70 osób do objęcia wsparciem, na łączną kwotę 642.600 zł, w tym:

- 70 osób, którym będzie świadczona usługa opieki wytchnieniowej w wymiarze 120 godz./osobę w formie pobytu dziennego, tj. 30 dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 40 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności (wnioskowana kwota 342.720 zł, w tym koszt obsługi Programu – 6.720 zł),
- 70 osób, którym będą świadczone usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego, tj. 30 dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 40 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności (wnioskowana kwota 299.880 zł, w tym koszt obsługi Programu – 5.880 zł).

Dyrektor wyjaśniła, że na podstawie przeprowadzonych analiz zdecydowano, że w Programie weźmie udział łącznie 70 osób, które będą mogły skorzystać zarówno

<sup>9</sup> W dniu 8 grudnia 2020 r. i 24 marca 2021 r.

<sup>10</sup> We wnioskach w zakresie Pobytu dziennego i Pobytu całodobowego brak było kolumny 16 „Wkład własny”.

<sup>11</sup> Pismo ŁUW ZRPS-III.042.100.2020 z dnia 8 marca 2021 r.

<sup>12</sup> Wnioski ostateczne, stanowiące załącznik do umowy na realizację Programu zawartej pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Łowicz.

<sup>13</sup> Zw. dalej ŁUW.

z pomocy w formie pobytu dziennego oraz pobytu całodobowego, były to więc te same osoby.

(akta kontroli str. 39, 87-90, 162-170)

Do oszacowania kwot wsparcia przyjęto – wg wyjaśnień Dyrektor – maksymalne limity godzin i dni świadczenia pomocy oraz maksymalne kwoty za świadczenie usługi.

(akta kontroli str. 162-167)

2. W dniu 11 marca 2021 r., tj. niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków do Programu<sup>14</sup>, Burmistrz Miasta Łowicza złożył do ŁUW oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu, w wysokości 642.600 zł, w tym 342.720 zł – Pobyt dzienny i 299.880 zł – Pobyt całodobowy.

(akta kontroli str. 66-73)

Umowa w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021 r. zawarta została w dniu 31 maja 2021 r. pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Łowicz. W umowie określono, że Wojewoda Łódzki przekaze Miastu Łowicz środki w łącznej wysokości 642.600 zł, z tego 630.000 zł (w trzech transzach: I – do 30 czerwca, II – do 31 sierpnia i III – do 30 listopada) na realizację świadczenia usługi opieki wytchnieniowej oraz 12.600 zł – na koszty związane z obsługą Programu (do 30 czerwca 2021 r.).

Według stanu na 30 września 2021 r. środki I i II transzy oraz środki na obsługę Programu MOPS otrzymał w dniach 30 czerwca i 22 lipca 2021 r., zgodnie z warunkami umowy.

Wysokość przyznanych przez ŁUW środków finansowych była zgodna ze wskazanymi we wnioskach Miasta Łowicza z dnia 10 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 74-86, 91-94, 105-109)

Na terenie Miasta Łowicza Program realizowany był od kwietnia 2021 r. w formie pomocy dziennej. W 2021 r. (do 1 grudnia) pomoc całodobowa nie była realizowana z uwagi na brak zgłoszeń. Do dnia 1 grudnia niewykorzystane środki finansowe nie zostały zwrócone do ŁUW<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 105-109, 127-128, 162-167)

MOPS nie realizował Programu edycja 2019 i 2020, gdyż, jak wyjaśniła Dyrektor, nie były prowadzone badania dotyczące potrzeb udzielania tego typu wsparcia, a jednocześnie ze strony społeczności lokalnej nie wpływały prośby o udzielenie takiej pomocy.

(akta kontroli str. 162-167)

3. W 2021 r. nie podejmowano stosownych uchwał w sprawie realizacji Programu<sup>16</sup>.

(akta kontroli str. 63-65)

MOPS nie zlecał ani nie kupował usług opieki wytchnieniowej od podmiotów zewnętrznych oraz nie zatrudniał innych dodatkowych specjalistów, którzy realizowaliby te usługi. Usługa realizowana była w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej wyłącznie przez pracowników MOPS. MOPS nie świadczył usług opieki wytchnieniowej w innych miejscach.

Kierownik Działu Administracyjno-Kadrowego wyjaśniła, że w odpowiedzi na ogłoszenie MOPS w sprawie naboru kandydatów na stanowisko opiekun – opieka

<sup>14</sup> Pismo z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi z dnia 8 marca 2021 r., informujące o przyznaniu środków finansowych (data wpływu do Urzędu Miejskiego w Łowiczu i do MOPS – 10 marca 2021 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z § 3 pkt 9 umowy na realizację Programu, zwrot niewykorzystanych środków ma nastąpić do 15 stycznia 2022 r.

<sup>16</sup> Zgodnie z pismem Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 5 marca 2021 r.

wytchnieniowa wpłynęły oferty od osób fizycznych, z którymi zawarte zostały umowy o pracę na stanowisku opiekuna; również z pracownikami MOPS, którzy złożyli podania, zawarte zostały umowy zlecenie na realizację usług, z zastrzeżeniem, że będzie ona wykonywana po godzinach pracy w MOPS lub w dni wolne od pracy.

(akta kontroli str. 87-90, 99-101, 105-109)

Według zapisów w umowach o pracę/zakresów obowiązków pięciu wytypowanych do analizy pracowników MOPS, usługi opieki wytchnieniowej adresowane były do członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych i obejmowały: wsparcie w codziennych obowiązkach związanych ze sprawowaniem opieki oraz zapewnienie czasowego zastępstwa przy sprawowaniu opieki.

Dyrektor wyjaśniła, że pracownicy wspierali członków rodzin w opiece nad osobami niepełnosprawnymi poprzez wyręczanie ich w obowiązkach i udzielanie pomocy w codziennych czynnościach, m.in. w poruszaniu się, w pielęgnacji, zachowaniu higieny osobistej, w przygotowywaniu i podawaniu posiłków; opiekunowie – w zależności od potrzeb i oczekiwań opiekunów osób niesamodzielnych – zabierali osoby niepełnosprawne na spacer, grali w gry planszowe, czytali książki.

(akta kontroli str. 96-98, 102-103, 105-109)

4. Dyrektor z dniem 1 kwietnia 2021 r. powierzyła Inspektor MOPS<sup>17</sup> dodatkowe czynności w zakresie koordynowania realizowanych przez MOPS programów: opieka wytchnieniowa – edycja 2021 oraz asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2021, nie wskazując jednak, jakie dodatkowe zadania powierza. Inspektor MOPS posiadała doświadczenie w zakresie organizacji usług oraz ukończyła I semestr studiów podyplomowych na kierunku Organizacja i zarządzanie jednostkami pomocy społecznej (studia w trakcie trwania). Ukończyła również szkolenia dotyczące m.in. standardów usług pomocy społecznej i rozwoju kadr pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 7, 104, 307)

Na koniec września 2021 r. opiekę wytchnieniową realizowało 11 pracowników MOPS, zatrudnionych w MOPS na umowę o pracę (sześć osób)<sup>18</sup> oraz umowę zlecenie (pięć osób).

Szczegółowa analiza w zakresie kwalifikacji pięciu ww. opiekunów wykazała, że posiadali oni doświadczenie oraz odpowiednie przygotowanie zawodowe do realizacji usług opieki wytchnieniowej. Osoby te ukończyły studia podyplomowe, szkolenia, warsztaty, kursy w zakresie m.in. wczesnego wspomaganie rozwoju, pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej z terapią pedagogiczną, terapii zajęciowej, terapii behawioralnej, technik masażu, asystenta osoby niepełnosprawnej, treningu umiejętności społecznych u dzieci z zaburzeniami, opieki osób obłożnie chorych ze schorzeniami neurologicznymi i psychologicznymi. Osoby posiadające wykształcenie średnie<sup>19</sup> dysponowały wieloletnim doświadczeniem w udzielaniu bezpośredniej pomocy/opieki osobom niepełnosprawnym.

(akta kontroli str. 95-98, 102-103)

5. Według stanu na 30 września 2021 r. Koordynator Programu przeprowadziła – w formie rozmów telefonicznych – w dniu 10 sierpnia 2021 r. pięć kontroli realizacji usług opieki wytchnieniowej. Z rozmów telefonicznych z opiekunami/członkami rodzin osoby niepełnosprawnej wynikało, że nie wnosili oni uwag i zastrzeżeń do sprawowanej opieki.

(akta kontroli str. 99, 105-109, 113)

<sup>17</sup> Aneks do umowy o pracę.

<sup>18</sup> Dla opiekunów MOPS określone zostały maksymalne miesięczne limity realizacji godzin wsparcia (wyliczone tak, by nie przekroczyć stawki 40 zł/godz.) dostosowane odpowiednio do wysokości etatu, na jaki zostali zatrudnieni.

<sup>19</sup> Zawód: terapeuta zajęciowy oraz asystent osoby niepełnosprawnej.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

MOPS, przygotowując się do przystąpienia do Programu, zaplanował wsparcie wytchnieniowe opiekunom osób niesamodzielnych w wielkości nieodpowiadającej rozpoznany potrzebom, co było działaniem nierzetelnym.

Pomimo, iż w wyniku przeprowadzonego rozpoznania potrzeb ustalono potencjalną liczbę 13 osób chętnych do objęcia wsparciem w ramach Programu<sup>20</sup> oraz braku wiedzy o faktycznej liczbie osób niepełnosprawnych zamieszkujących Miasto Łowicz, w ostatecznych wnioskach na środki finansowe Pomoc dzienna i Pomoc całodobowa z dnia 10 marca 2021 r. (stanowiących załącznik do umowy na realizację Programu) MOPS wykazał po 70 osób do objęcia wsparciem<sup>21</sup> na łączną kwotę 642.600 zł.

Na dzień 30 września 2021 r. pomoc całodobowa nie była świadczona, MOPS świadczył jedynie usługę opieki wytchnieniowej w zakresie pomocy dziennej na rzecz 20 osób, wykorzystując na ten cel 8,4% środków otrzymanych.

Dyrektor wyjaśniła, że w 2020 r. ze względu na stan epidemiczny trudno było określić zainteresowanie wsparciem w formie całodobowej opieki; dopiero po otrzymaniu środków na realizację wsparcia pracownicy MOPS rozmawiali z rodzinami osób niepełnosprawnych. Rozpoznanie potrzeb było realizowane przed przystąpieniem do Programu, a po otrzymaniu środków ponownie przeprowadzono rezeźnienie ilości osób chętnych do skorzystania z opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 19, 24, 87-90, 121, 127-128, 162-170, 275-278)

Zdaniem NIK zawnioskowanie przez MOPS wsparcia wytchnieniowego w zawyżonej o blisko 70% wielkości w stosunku do rozpoznanych potrzeb zablokowało możliwość wykorzystania środków finansowych Programu przez innych uczestników tego Programu.

Ocena cząstkowa

MOPS był organizacyjnie przygotowany do realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021. Wykonawca usługi dysonował personelem posiadającym odpowiednie kwalifikacje do opieki nad osobami niepełnosprawnymi i niesamodzielnymi. Informacje o Programie zamieszczone były na stronie internetowej MOPS oraz w lokalnym portalu internetowym. MOPS zaplanował wsparcie wytchnieniowej opiekunom osób niesamodzielnych w wielkości nieodpowiadającej rozpoznany potrzebom. Usługa opieki wytchnieniowej realizowana była od kwietnia 2021 r. (tj. przed podpisaniem umowy na realizację Programu). Na dzień 30 września 2021 r. pomoc całodobowa nie była świadczona. MOPS świadczył jedynie usługę opieki wytchnieniowej w zakresie pomocy dziennej na rzecz 20 osób, wykorzystując na ten cel 8,4% środków otrzymanych.

OBSZAR

## 2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu  
faktycznego

1. Według stanu na 30 września 2021 r. w ramach opieki wytchnieniowej MOPS objął wsparciem 20 osób, z tego opiekunów sześciorga dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności i 14 dorosłych osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Łącznie na ten cel wykorzystano 1.387 godzin, w tym 941 godzin opieki nad osobami dorosłymi i 446 godzin opieki nad dziećmi.

<sup>20</sup> Lista sporządzona przez opiekuna MOPS w dniu 9 marca 2021 r.

<sup>21</sup> Taką samą liczbę osób wykazano we wnioskach na środki z dnia 22 grudnia 2020 r., 8 i 27 stycznia 2021 r.



MOPS nie posiadał danych<sup>22</sup> o liczbie dorosłych osób niepełnosprawnych oraz o liczbie dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności, zamieszkałych na terenie Miasta Łowicza. Posiadał natomiast dane o wydanych orzeczeniach o niepełnosprawności dla całego powiatu łowickiego: według projektu Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021 – 2026, w 2020 r. mieszkańcom (powyżej 16 roku życia) powiatu łowickiego wydanych zostało 146 orzeczeń o znacznym stopniu niepełnosprawności, natomiast dzieciom (poniżej 16 roku życia) – 131 orzeczeń o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 9-23, 12-121, 127, 171-172)

Według danych Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Łowiczu, w okresie od 1 stycznia do 30 września 2021 r. Zespół ten wydał:

- 50 orzeczeń o zaliczeniu do niepełnosprawności dla osób do 16 roku życia,
- 55 orzeczeń o zaliczeniu do znacznego stopnia niepełnosprawności dla osób powyżej 16 roku życia,

które na dzień składania wniosków o wydanie tych orzeczeń zamieszkiwały na terenie Miasta Łowicza.

(akta kontroli str. 305-306)

W okresie od 1 do 31 października 2021 r. do MOPS wpłynęło dziesięć kart zgłoszeń do Programu (trzy dotyczące opieki nad dziećmi i siedem – nad osobami dorosłymi).

(akta kontroli str.128)

2. Wg stanu na 31 października 2021 r. nie było przypadków odmowy przez MOPS udzielenia wsparcia osobom składającym wnioski w ramach Programu.

(akta kontroli str. 121)

W MOPS opracowano i przyjęto zasady postępowania w sprawie przyznania usługi opieki wytchnieniowej realizowanej w ramach Programu, które w części były niezgodne z założeniami Programu. W Zasadach:

- nie określono, jaki stopień niepełnosprawności powinna posiadać osoba, której opiekun/członek rodziny będzie ubiegać się o przystąpienie do Programu., podczas gdy w Programie określono, że jest on adresowany do opiekunów/członków rodzin sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- zapisano, że o zakwalifikowaniu do Programu decyduje: • kolejność zgłoszeń do wyczerpania limitu godzin zaplanowanych w Programie; • sytuacja zdrowotna i życiowa opiekuna, • ocena wg karty FIM (punkt 4 I-III tiret), podczas gdy wg Programu gmina/powiat przyznając usługę opieki wytchnieniowej w pierwszej kolejności uwzględnia potrzeby członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności lub osobą ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub z orzeczeniem równoważnym, bierze również pod uwagę stan zdrowia i sytuację życiową uczestników Programu oraz w przypadku dużej liczby zgłoszeń – Kartę pomiaru niezależności funkcjonalnej wg zmodyfikowanych kryteriów oceny w skali FIM.

Dyrektor wyjaśniła, że dokument ten – zawierający podstawowe wytyczne niezbędne przy prowadzeniu czynności związanych z potwierdzeniem uprawnień do korzystania z pomocy – stanowi o zasadach postępowania, a nie o zasadach przyznawania opieki wytchnieniowej.

Zdaniem NIK, zapisy niezgodne z Programem nie miały wpływu na prawidłowość udzielonego wsparcia, a stanowiły błąd formalny. Jednakże Zasady należałoby

<sup>22</sup> Przedmiotowych danych nie posiadało również Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łowiczu.

dostosować do treści kolejnych edycji Programu Opieka wytchnieniowa w sytuacji przystąpienia MOPS do tych edycji.

(akta kontroli str. 168-169, 308-324)

W MOPS nie ustalono kryteriów naboru wniosków do Programu, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – nabór następuje na zasadach wynikających z Programu.

(akta kontroli str. 162-169)

Analiza losowo wybranej dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do Programu wykazała, że:

- kwalifikacja osób do objęcia opieką wytchnieniową odbywała się na podstawie Karty zgłoszenia do Programu oraz dokumentu potwierdzającego stopień niepełnosprawności bądź poziom niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji<sup>23</sup>,
- wszystkie osoby składające wniosek o wsparcie zostały zakwalifikowane do Programu,
- do wniosków o wsparcie opiekunowie/rodziny osób niesamodzielnych załączali kartę oceny stanu dziecka/osoby niepełnosprawnej według zmodyfikowanej skali FIM (z jednym wyjątkiem), orzeczenie o niepełnosprawności oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych,
- ocena stanu uczestnika wg zmodyfikowanej skali FIM dokonana była dla 14 osób niesamodzielnych. Osobom niesamodzielnym przyznane zostały punkty w przedziale od 0 do 99 punktów<sup>24</sup>. Karty zostały podpisane przez osoby uprawnione (lekarz, pielęgniarka, fizjoterapeuta),
- w czterech przypadkach wnioskodawcy określili miejsce, przedział godzinowy oraz dni świadczenia usługi, w siedmiu przypadkach – tylko adres świadczenia usługi. W dwóch przypadkach wskazano godziny i dni usługi „do uzgodnienia” i „w zależności od potrzeb, codziennie”, a dwóch wnioskodawców nie określiło miejsca świadczenia usługi,
- przyznane świadczenia realizowane były w miejscach zamieszkania osób niepełnosprawnych, zgodnie z wnioskami o wsparcie,
- członków rodzin (z jednym wyjątkiem) pisemnie informowano o prawach i obowiązkach wynikających z przyznanych usług opieki wytchnieniowej, w tym, że „usługa będzie realizowana pod adresem Pani/Pana zamieszkania, po wcześniejszym uzgodnieniu z opiekunem”.

(akta kontroli str.124-126, 129-131, 179-185)

**3.** Analiza losowo wybranej dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do Programu wykazała, że:

- realizacja usługi rozpoczynała się w terminie od dwóch dni do 113 dni od dnia złożenia wniosku w MOPS. Wydłużony okres rozpoczęcia wsparcia – jak wyjaśniła Dyrektor – uzależniony był głównie od potrzeb uczestników i ich wątpliwości oraz spowodowany był koniecznością zatrudnienia odpowiedniego personelu,
- w żadnej z 15 analizowanych kart zgłoszenia do Programu wnioskodawcy nie wskazywali terminu rozpoczęcia usługi. W jednym przypadku wsparcie udzielone było na dzień przed dniem złożenia wniosku o pomoc,
- w MOPS nie ustalono i nie opracowano harmonogramu realizacji wsparcia oraz przyznanych godzin wsparcia, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor – wsparcie w ramach Programu nie jest stałą i regularną formą pomocy,

<sup>23</sup> Orzeczenie lekarza orzecznika ZUS.

<sup>24</sup> W 13 przypadkach pacjenci otrzymali od 0 do 75 punktów w skali FIM, a jeden pacjent – 99 punktów.

- MOPS przy kwalifikowaniu do Programu nie dokumentował, czy osoby uczestniczące w Programie korzystały (bądź nie) z innych form pomocy usługowej,
- w MOPS prowadzono ewidencję miesięcznych limitów godzin przypadających dla danego opiekuna MOPS.

(akta kontroli str. 127, 129-131, 140-143, 162-167, 173-185, 308-324, 333)

4. Osoby korzystające z opieki wytchnieniowej nie składały stosownych wniosków o dodatkowe wsparcie.

(akta kontroli str. 162-167)

5. Zdaniem opiekunów MOPS realizujących Program, jego słabą stroną był ograniczony przekaz medialny bądź brak jego rozpowszechnienia, w szczególności w małych gminach i wioskach, gdzie tego typu pomoc nie była świadczona przez gminę, jak również brak możliwości przystąpienia do Programu osób starszych i niesamodzielnych bez orzeczenia o niepełnosprawności. Według opiekunów MOPS nie występowały trudności i bariery w związku z realizacją Programu. Jednocześnie wskazali oni, że Program był dużym wsparciem dla opiekunów osób niesamodzielnych oraz nie powodował obciążeń rodziny dodatkowymi wydatkami.

(akta kontroli str. 114-119)

Zdaniem Dyrektora, problemem w realizacji Programu był m.in. brak wystarczających informacji o Programie (np. w telewizji publicznej), brak odpowiedniej liczby specjalistów spełniających wymagania Programu, brak szkoleń z zakresu opieki wytchnieniowej oraz szybkiego przepływu informacji między ŁUW a gminami realizującymi Program. Dyrektor wskazała również słabe strony Programu, do których należały m.in. mało sprecyzowane zapisy Programu i brak wsparcia merytorycznego w jego interpretacji, brak gwarancji jego kontynuacji w roku następnym. Do mocnej strony Programu Dyrektor zaliczyła kierowanie go do właściwej grupy docelowej, odpowiednią ilość środków przeznaczonych na realizację oraz wysokie kompetencje pracowników MOPS.

(akta kontroli str. 105-109)

6. W trakcie realizacji Programu do MOPS nie wpłynęły skargi i wnioski z zakresu świadczenia usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 105-109)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W § 2 ust. 1 umowy zapisano, że Miasto zobowiązuje się wykonać umowę zgodnie z Programem oraz wnioskiem złożonym Wojewodzie, stanowiącym załącznik nr 2 do umowy, z uwzględnieniem kalkulacji przewidywanych kosztów. Ponadto, Miasto zobowiązuje się do wykorzystania przekazanych przez Wojewodę środków zgodnie z przedmiotem umowy oraz zgodnie z wnioskiem złożonym Wojewodzie, stanowiącym załącznik nr 2 do umowy (ust. 9 pkt 1 umowy). Oprócz tego, w rozdz. VI pkt 5 Programu zapisano, że środki finansowe Funduszu Solidarnościowego przyznane na realizację Programu muszą być wykorzystane zgodnie z umową zawartą pomiędzy wojewodą a gminą/powiatem.

We wniosku o środki finansowe na usługę Pobyt dzienny<sup>25</sup> MOPS wskazał: 120 godz./osobę<sup>26</sup> świadczonych 70 osobom oraz 8.400 godz.

<sup>25</sup> Przedmiotowy wniosek sporządzony został w związku z pismem z dnia 10 marca 2021 r. (znak ZRPS -III.042.100.2002 ZRPS-III.042.101.2020) Z-cy Dyrektora Wydziału Zdrowia, Rodziny i Polityki Społecznej ŁUW, zgodnie z którym gminy zobowiązane zostały m.in. do aktualizacji wniosku na środki finansowe złożonego w ramach Programu, z uwagi na fakt przyznania woj. łódzkiemu 50% wnioskowanej kwoty rekomendowanej dotacji.

(70 osób x 120 godz.) ogółem planowaną liczbę godzin usługi opieki wytchnieniowej dla tych osób. Tymczasem, MOPS przyznawał 240 godz./osobę dla usługi wytchnieniowej, o czym pisemnie informował osoby biorące udział w Programie, nie występując jednak do Wojewody Łódzkiego o dokonanie stosownej korekty umowy na realizację Programu w zakresie wymiaru godzin. W konsekwencji, wg stanu na 31 października 2021 r., wymiar wsparcia udzielonego dziewięciu osobom (z 15 analizowanych) przekroczył ustalone na osobę limity, wskazane w przedmiotowym wniosku.

Wymiar przekroczonych godzin wyniósł łącznie 382,5 godzin i wahał się w przedziale od 16 do 120 godz./osobę<sup>27</sup>. Koszty godzin świadczonych ponad limitem określonym w umowie na realizację Programu sfinansowano ze środków Programu.

Dyrektor wyjaśniła, że w trakcie realizacji Programu liczba chętnych uczestników była dużo niższa niż początkowe założenia we wniosku, w związku z powyższym nie było potrzeby ograniczenia liczby godzin świadczonej pomocy z 240 do 120 na jednego uczestnika; podobne założenia przyjęto przy opiece wytchnieniowej realizowanej w formie pobytu całodobowego. Wyjaśniła ponadto, że w telefonicznej konsultacji z ŁUW ustalono, że należy przestrzegać limitów godzin wynikających z Programu oraz nie przekroczyć ogólnej ilości godzin, a tym samym kwoty przyznanych środków.

(akta kontroli str. 77-90, 127-128, 134-135, 162-167, 174-178, 308-324)

2. W 2021 r. MOPS nie przyznawał wsparcia wytchnieniowego w formie decyzji administracyjnej, wbrew art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej<sup>28</sup>. Zgodnie z ww. przepisem, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Dyrektor wyjaśniła, że od czasu Programu edycja 2020 nie zachodziła potrzeba wydawania decyzji administracyjnych, a zgodnie ze stanowiskiem MRiPS odbiurokratyzowana została procedura przyznawania opieki, o czym informowano na stronach Ministerstwa. Dyrektor dodała, że w Programie edycja 2021 nie było jednoznacznego zapisu dotyczącego wydawania decyzji administracyjnych w tej sprawie.

Wprawdzie działania MGOPS były zgodne z wytycznymi Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, niemniej jednak usługę opieki wytchnieniowej należy kwalifikować jako świadczenie niepieniężne polegające na usługach opiekuńczych, a przyznanie tej usługi powinno przyjąć formę aktu w postaci decyzji administracyjnej, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. Wyjątki od tej zasady definiuje ustęp 2 tego przepisu, zgodnie z którym wydania decyzji administracyjnej nie wymaga udzielenie świadczeń w postaci: interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego. Tak więc usługę opieki wytchnieniowej należy kwalifikować jako świadczenie niepieniężne polegające na usługach opiekuńczych lub specjalistycznych usługach opiekuńczych i w związku z tym, jej przyznanie powinno odbywać się w drodze decyzji

<sup>26</sup> Liczba godzin wsparcia przypadająca na osobę została zmniejszona o połowę w stosunku do wniosków sporządzanych 22 grudnia 2020 r. i 8 stycznia 2021 r.

<sup>27</sup> Godziny usług świadczone poza limitem: 16, 18, 20, 28, 22 29 41, 88, 5 i 120.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.), zw. dalej ustawą o pomocy społecznej.

administracyjnej. Natomiast resortowe programy opieki wytchnieniowej przyjęte na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym<sup>29</sup>, nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym postanowienia tych programów nie mogły uchylać obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 124-126, 140, 143, 336-337)

3. W MOPS nierzetelnie prowadzone były: rejestr realizowanych godzin opieki przez poszczególnych opiekunów<sup>30</sup> oraz zestawienie czasu pracy opiekunów, gdyż nie odzwierciedlały zapisów prowadzonej dokumentacji źródłowej. Zawarte w dokumentacji ewidencyjnej błędne dane skutkowało rozliczaniem niewłaściwej liczby godzin udzielonej pomocy.

Analiza dokumentacji 15 losowo wytypowanych uczestników Programu wykazała, że:

- a. rejestr prowadzony był niepoprawnie wobec dziewięciu uczestników Programu (60% próby). Wykazano w nim:
- łączną liczbę godzin świadczonych usług w danym miesiącu, która była niezgodna z łączną liczbą godzin wskazanych w kartach realizacji Programu (sześć przypadków<sup>31</sup>),
  - łączną liczbą godzin faktycznie zrealizowanych w konkretnych dniach, błędnie zsumowanych w kartach realizacji Programu i błędnie zaewidencjonowanych w rejestrze (trzy przypadki)<sup>32</sup>,
  - realizację 73 godz. usługi opieki wytchnieniowej wobec dwóch osób, podczas gdy w dokumentacji źródłowej brak było potwierdzenia faktycznego wykonania tych usług,
  - sumaryczną liczbę usług zrealizowanych od kwietnia do września (wg stanu na 30 września 2021 r.) w wysokości 1.465 godzin, natomiast faktyczna sumaryczna liczba świadczonych usług wyniosła 1.387 godzin.

Dyrektor wyjaśniła, że rejestr prowadzony przez Koordynator Programu był rejestrem roboczym, a rozbieżności pomiędzy zapisami w rejestrze a dokumentacją źródłową wynikały z błędnego szczytania godzin realizacji z kart rozliczeniowych; opieka wobec ww. dwóch osób nie była świadczona odpowiednio w lipcu i w sierpniu 2021 r.

(akta kontroli str. 127-131, 140-143, 146-157, 179-185, 195-198, 228, 239, 327-329, 332)

- b. Zestawienia czasu pracy opiekunów były niezgodne z prowadzonym rejestrem świadczonych usług oraz z kartami realizacji Programu:

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.).

<sup>30</sup> Zw. dalej rejestrem.

<sup>31</sup> W poz. 2 w rejestrze wykazane w lipcu 30 godz., brak Karty realizacji Programu za lipiec; w poz. 5: w sierpniu wykonane 19 godz., w rejestrze wykazane 22 godz.; poz. 6: w sierpniu wykonane 24 godz., w rejestrze wykazane 22 godz.; poz. 8: w sierpniu i we wrześniu wykonane po 84 godz., w rejestrze wykazane po 88 godz.; poz. 15: w rejestrze wykazane w sierpniu 43 godz., brak Karty realizacji Programu za sierpień.

<sup>32</sup> Poz. 9 rejestru: w sierpniu 2021 r. w Karcie oraz w rejestrze wykazano 45 godz. realizacji usługi, a faktyczna liczba świadczonych godzin usługi w konkretnych dniach tego miesiąca wyniosła 44 godz., poz. 6: w sierpniu 2021 r. w Karcie wykazano 25 godz., w rejestrze – 22 godz. realizacji usługi, a faktyczna liczba świadczonych godzin w konkretnych dniach tego miesiąca wyniosła 24 godz., poz. 4: we wrześniu 2021 r. w Karcie oraz w rejestrze wykazano 74 godz. realizacji usługi, a faktyczna liczba świadczonych godzin w konkretnych dniach tego miesiąca wyniosła 77 godz.

- w zestawieniu za kwiecień wykazano 24 godziny przepracowane przez jednego z opiekunów, gdy wg rejestru oraz Karty realizacji Programu zrealizował on 20 godzin,  
(akta kontroli str. 127-128, 187-189)
- w zestawieniu za lipiec nie wykazano jednego opiekuna, który – gdy według rejestru – przepracował 30 godzin,  
(akta kontroli str. 127-128, 193-194)
- w zestawieniu za sierpień rozbieżności dotyczyły czterech opiekunów. W odniesieniu do trzech opiekunów, którzy przepracowali odpowiednio 88, 86, 44 godzin, w Kartach realizacji Programu ujęto 84, 85 i 43 godziny. Jeden opiekun nie został wykazany w tym zestawieniu, a zgodnie z rejestrem przepracował on 43 godzin,  
(akta kontroli str. 127-128, 152-153, 156, 195-196)
- w zestawieniu za wrzesień rozbieżności dot. dwóch opiekunów, którzy przepracowali odpowiednio 88 i 74 godziny, a w Kartach realizacji Programu ujęto odpowiednio 84 i 77 godzin.  
(akta kontroli str. 127-128, 146-147, 150-151, 154-155)

Dyrektor wyjaśniła, że opiekun MOPS w kwietniu cztery godziny spędził w MOPS na szczegółowym zapoznaniu się z zapisami Programu, inni opiekunowie w lipcu i w sierpniu nie pracowali w MOPS i nie zostali ujęci w zestawieniu, natomiast kolejny opiekun MOPS w sierpniu i we wrześniu przepracował 88 godz., w czasie których cztery godz. przebywał na urlopie, w przypadku dwóch innych opiekunów MOPS błędnie zliczono ilość godzin.

(akta kontroli str. 179-185)

Zdaniem NIK, bieżące i kompletne prowadzenie rejestru wykonanych usług w danym miesiącu stanowi narzędzie niezbędne do jednoznacznego ustalenia i monitorowania rzeczywistego stanu wykonania Programu.

- c. Do rejestru i zestawienia czasu pracy opiekunów, na podstawie których rozliczane były w MOPS godziny świadczenia usługi zaewidencjonowane zostało 12 godzin, które były wykorzystane przez dwóch opiekunów MOPS na realizację innych zadań niż faktyczne świadczenie przy pacjencie usług opieki wychnieniowej<sup>33</sup>, tj.:

- 4 godz. przebywania w biurze,
- 8 godz. urlopu.

Realizacja tych zadań opłacona została ze środków Programu.

(akta kontroli str. 127-128, 152-155, 187-189, 191, 195-198, 204, 210, 228, 239, 297-300, 330-332)

Dyrektor wyjaśniła, że w ramach godzin świadczenia usługi opiekun MOPS w kwietniu zapoznawał się z Programem i w tym czasie pracował w biurze MOPS (4 godz.), a inny opiekun MOPS przebywał na urlopie wypoczynkowym (8 godz.). Wyjaśniła ponadto, że MOPS przyjął, iż kwota 40 zł za godzinę realizacji usługi uwzględnia koszt ubezpieczenia ZUS i podatku dochodowego, płacone z wynagrodzenia pracownika oraz koszty podatkowe i ubezpieczeniowe leżące po stronie pracodawcy, a ww. osoby

<sup>33</sup> W jednym przypadku, w rejestrze oraz w zestawieniu czasu pracy opiekunów MOPS nie wykazano 16 godz. urlopu w czerwcu 2021 r. opiekuna. Realizacja tych zadań opłacona została ze środków Programu.

zatrudnione były na umowę o pracę. Pracownicy otrzymali zatem wynagrodzenie za pracę wykonaną (fizyczna obecność u pacjenta) oraz za pracę niewykonaną, zgodnie z przepisami prawa pracy.

(akta kontroli str. 179-185, 308-324)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Programem wynagrodzenie naliczane jest wyłącznie za faktyczne godziny realizacji usługi przy osobie niesamodzielnej. Praca w biurze oraz urlop opiekunów nie spełniają więc powyższego kryterium.

4. Niektóre karty realizacji Programu były nierzetelnie prowadzone przez opiekunów MOPS. W kartach tych wykazano, że:
  - w dniu 28 sierpnia 2021 r. opiekunka realizowała usługę opieki wytchnieniowej w dwóch różnych miejscach w tych samych godzinach,
  - w dniu 14 sierpnia 2021 r. pod tym samym adresem zamieszkania i w tych samych godzinach wobec rodzeństwa pacjentów – w jednym przypadku w godzinach 13.00-15.00, w drugim 13.00-18.00.

Liczbę zrealizowanych godzin opiekunki MOPS rozliczyły osobno dla każdego z ww. uczestników Programu.

Dyrektor wyjaśniła, że opiekunki błędnie wskazały dzień oraz godziny realizacji opieki.

(akta kontroli str. 140-145, 148-151, 158-159, 308-324)

Ocena cząstkowa

MOPS w sposób prawidłowy udzielał wsparcia wytchnieniowego zakwalifikowanym do Programu opiekunom osób niesamodzielnych, nie przyznawał jednak tego wsparcia w formie decyzji administracyjnej. Nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia takiego wsparcia. Osoby objęte pomocą nie składały skarg w przedmiotowym zakresie.

W MOPS nierzetelnie prowadzono rejestr zrealizowanych godzin wsparcia. Nieprawidłowo prowadzone były przez opiekunów MOPS karty realizacji Programu, które nie były weryfikowane bądź były nierzetelnie weryfikowane przez Koordynator Programu. W MOPS nierzetelnie sporządzano miesięczne zestawienia czasu pracy na rzecz osób niesamodzielnych. W zestawieniach tych oraz w rejestrze wykazywane były godziny, które de facto nie były opieką, a które poniesione zostały ze środków Programu. Ponadto, MOPS świadczył usługi opieki wytchnieniowej bez stosownej korekty umowy na realizację Programu, w zakresie wymiaru godzin.

OBSZAR

### **3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych**

Opis stanu faktycznego

1. W 2021 r. (do 30 września) na realizację Programu w ramach opieki dziennej MOPS wydatkował łącznie 40.642 zł, tj. 8,4% środków otrzymanych, z tego 38.952 zł – na wynagrodzenia osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej oraz 1.690 zł – na koszty obsługi.

W okresie od 1 do 31 października 2021 r. wydatki MOPS na wynagrodzenia w ramach Programu wzrosły o 14.930 zł, tj. do kwoty 55.572 zł (co stanowiło 11,4% środków otrzymanych).

Do dnia 31 października 2021 r. z zaplanowanych i otrzymanych z ŁUW środków na świadczenie usług w ramach pomocy całodobowej MOPS nie wydatkował żadnych kwot.

(akta kontroli str. 122, 276-281)

Niska realizacja wydatków wynikała – jak wyjaśniła Dyrektor – z późnego rozpoczęcia realizacji Programu oraz objęcia pomocą mniejszej liczby osób niż zakładał to MOPS na etapie składania wniosków

(akta kontroli str. 308-324)

W latach 2019-2020 MOPS nie ponosił żadnych wydatków związanych z usługą wytchnieniową.

(akta kontroli str. 122)

2. MOPS posiadał wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Programu oraz prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków.

(akta kontroli str. 93-94, 186, 282-296)

Analiza 38 dowodów księgowych za okres od kwietnia do września 2021 r. (listy płac oraz wyciągi bankowe) dotyczących wynagrodzenia Dyrektor i Koordynator Programu oraz wynagrodzeń 10 opiekunów MOPS wykazała, że:

- podstawą sporządzania listy płac były zestawienia czasu pracy opiekunów MOPS, opracowane przez Koordynator Programu w oparciu o rejestr oraz karty realizacji Programu,
- wynagrodzenie dla opiekunów MOPS za 1 godz. świadczenia usługi opieki wytchnieniowej nie przekraczało określonej Programem kwoty 40 zł/godz.,
- kosztem obsługi Programu było wynagrodzenie dla Dyrektor oraz część wynagrodzenia Koordynator Programu,
- wydatki na realizację Programu ponoszone były w okresie kwalifikowalności, tj. od stycznia 2021 r.,
- do czasu otrzymania z ŁUW środków finansowych (tj. do 30 czerwca 2021 r.) MOPS realizował Program i poniósł wydatki ze środków własnych w wysokości 10.075 zł, które następnie przeksięgowane zostały na wyodrębnioną ewidencję księgową,
- wydatki dokonywane były z wydzielonego rachunku bankowego.

(akta kontroli str. 186-198, 199-267, 268-273)

3. Informacja na stronie internetowej MOPS dotycząca Programu zawierała – zgodnie z Wytycznymi w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów<sup>34</sup> – barwy Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunek godła Rzeczypospolitej Polskiej, informację o finansowaniu i dofinansowaniu zadania ze środków państwowego funduszu celowego, wartość dofinansowania i całkowitą wartość zadania, nazwę Programu oraz krótki opis zadania.

(akta kontroli str. 110-112)

4. MOPS nie sporządził sprawozdania z wykonania zadań oraz sprawozdania końcowego w ramach Programu, gdyż do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (tj. do 1 grudnia 2021 r.) nie ukończył realizacji tego Programu.

(akta kontroli str. 74-86)

5. W okresie objętym kontrolą realizacja przez MOPS zadań wynikających z Programu nie była przedmiotem kontroli Wojewody Łódzkiego ani innego organu.

(akta kontroli str. 105-109)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Wynagrodzenie dla dwóch opiekunów MOPS zatrudnionych na umowę zlecenie wypłacone zostało ze środków Programu w wysokości niewynikającej z faktycznej liczby przepracowanych przez nich godzin świadczenia usług opieki wytchnieniowej,

<sup>34</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne>



z uwagi na błędy rachunkowe zawarte w kartach realizacji Programu, w rejestrze i w zestawieniu czasu pracy opiekunów MOPS. I tak:

- w sierpniu 2021 r. opiekunowi MOPS wypłacono wynagrodzenie za 86 godz. świadczenia usług (2.874,56 zł), natomiast wg kart realizacji Programu przepracował on 85 godz. (wynagrodzenie należne: 2.841,13 zł),
- we wrześniu 2021 r. opiekunowi MOPS wypłacono wynagrodzenie za 74 godz. pracy (2.473,46 zł), natomiast wg Karty realizacji Programu przepracował on 77 godz. (wynagrodzenie należne: 2.573,73 zł).

(akta kontroli str. 146-147, 156-157, 195-198, 231, 236-237, 246, 251-252)

Dyrektor wyjaśniła, że kwoty wynagrodzenia wynikały z błędnego matematycznego podsumowania ilości godzin w kartach realizacji Programu i będą podlegały korekcie.

(akta kontroli str. 325-326)

Ocena cząstkowa

MOPS prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych w ramach Programu środków i dokonywanych z tych środków wydatków oraz posiadał wyodrębniony dla tych środków rachunek bankowy. Ponadto, MOPS prawidłowo wywiązywał się z obowiązków informacyjnych dotyczących Programu. W 2021 r. (do 30 września) w ramach Programu MOPS wydatkował łącznie 40.642 zł, tj. 8,4% środków otrzymanych, z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla osób świadczących usługę opieki wytchnieniowej w formie pomocy dziennej oraz na koszty obsługi Programu. Tak niskie wykorzystanie środków na opiekę dzienną skutkować może niewykorzystaniem do końca roku otrzymanych z dotacji środków finansowych. W okresie objętym kontrolą pomoc całodobowa nie była przez MOPS organizowana. Wystąpiły przypadki wydatkowania środków finansowych na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych w wysokości nieodpowiadającej liczbie faktycznie zrealizowanych przy pacjencie godzin.

## IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o dokonanie korekty niewłaściwie naliczonych wynagrodzeń opiekunów MOSP.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

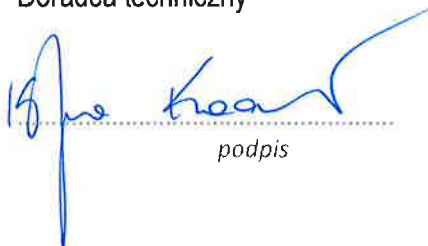
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 13 stycznia 2022 r.

Katarzyna Kaczkowska

Doradca techniczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi  
p.o. Dyrektor

Piotr Walczak



podpis