



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.02.21

Lidia Skupin-Wójtowska
Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Mosinie
ul. Dworcowa 4
62-050 Mosina

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/062 Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychowawczego

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie, ul. Dworcowa 4, 62-050 Mosina (dalej: OPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Skupin - Wójtowska, Kierownik, od 1 września 1999 r. (dalej: Kierownik OPS)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.2. Realizowanie wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wychnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli ¹ . Kontrolą mogą być objęte również dokumenty wytworzone wcześniej, jeśli są niezbędne do realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aleksandra Koszarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/153/2021 z 14 października 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 4)

¹ 26 listopad 2021 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W pierwszym roku funkcjonowania Programu Opieka wychnieniowa⁴, tj. w 2019 r. OPS podjął działania mające na celu zdiagnozowanie potrzeb dotyczących wsparcia wychnieniowego. Jednak oszacowanie liczby osób potencjalnie zainteresowanych Programem, jak również planowanych kosztów w poszczególnych edycjach Programu było nierzetelne. W rezultacie niewłaściwego określenia zapotrzebowania na usługi opieki wychnieniowej wykorzystanie środków pochodzących z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁵ w 2019 r. wyniosło zaledwie 27,1% środków przyznanych. W kolejnych latach (2020-2021) analiz dotyczących ww. zapotrzebowania nie przeprowadzono, opierając się na założeniach przyjętych w 2019 r. Przyjęty sposób działania skutkowało wykorzystaniem przyznanych na opiekę wychnieniową środków na koniec 2020 r. na poziomie 32,7%, a w 2021 r. (wg stanu na koniec września) 15,7%.

W OPS podejmowano działania promocyjne i informacyjne dotyczące realizacji Programu. OPS informował o naborach wniosków do udziału w Programie za pośrednictwem m.in. strony internetowej i lokalnego biuletynu informacyjnego. Kryteria ogłoszone w informacjach o naborze wniosków i wprowadzonym w OPS regulaminie były zgodne z założeniami Programu. Do objęcia opieką wychnieniową kwalifikowano osoby wskazane w Programie, wydając decyzje lub informacje o przyznaniu wsparcia i określając jego wymiar. Wymiar przyznanego wsparcia mieścił się w limitach określonych w Programie, był również zgodny z zapotrzebowaniem wynikającym ze złożonych wniosków. OPS zapewnił prowadzenie dokumentacji potwierdzającej wymiar udzielonego wsparcia. Świadczenia usług opieki wychnieniowej w formie pobytu dziennego rozpoczęte zostały niezwłocznie po przeprowadzeniu postępowań o świadczenia tych usług i podpisaniu umów, a w formie pobytu całodobowego w zależności od dostępności miejsc w placówce świadczącej te usługi. OPS we wszystkich edycjach Programu zapewnił udział koordynatora usług (pracownika firmy realizującej wsparcie) opieki w formie pobytu dziennego.

Środki finansowe otrzymane na realizację zadania opieki wychnieniowej zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem oraz w terminach określonych w Programie. OPS wyodrębnił rachunek bankowy oraz prowadził odrębną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z nich wydatków.

Sprawozdania i zestawienia z realizacji Programu składane były terminowo w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczące wykonania zadań w ramach Programu polegały na:

- zleceniu świadczenia usług opieki wychnieniowej w 2019 r. podmiotowi niewymienionemu w Programie,
- niestosowaniu w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznych klauzul społecznych,
- niewezwaniu wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych wniosku,
- niezamieszczaniu w materiałach promocyjnych i informacyjnych kwot przyznanego wsparcia,
- zapłacie zobowiązań z naruszeniem postanowień umowy o dofinansowanie,

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

⁴ Dalej: Program

⁵ Dalej: Fundusz Solidarnościowy, Fundusz.

- nierzetelnym udokumentowaniu przez pracownika OPS czynności związanej z monitorowaniem realizacji Programu,
- naruszeniu obowiązującego w OPS Regulaminu pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wychnieniowego opiekunom niesamodzielnym osób

1.1 W celu rozeznania i zdiagnozowania potrzeb osób zainteresowanych oraz kalkulacji środków na realizację zadania z zakresu opieki wychnieniowej, a także w celach promocyjnych i informacyjnych, OPS w poszczególnych edycjach Programu, tj.:

a) 2019 r.

- opublikował na stronie internetowej informacje zawierające założenia Programu – edycja 2019 r. z prośbą o zgłaszanie się osób zainteresowanych oraz o przystąpieniu Gminy Mosina do Programu,
- zamieścił informacje o przystąpieniu do Programu w lokalnym biuletynie („Informatorze Mosińskim”),
- przekazał drogą mailową informację o Programie – edycja 2019 r. do lokalnych stowarzyszeń, Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Mosinie oraz przedszkola integracyjnego w Mosinie,
- przesłał do Urzędu Miejskiego w Mosinie prośbę o opublikowanie informacji o Programie na stronie internetowej Urzędu, co nastąpiło 18 kwietnia 2019 r.

b) 2020 r. opublikował na stronie internetowej informację zawierającą założenia Programu – edycja 2020 r.

c) 2021 r.

- w grudniu 2020 r. opublikował na stronie internetowej informację zawierającą założenia Programu – edycja 2021 r. z prośbą o zgłaszanie się osób zainteresowanych oraz o przystąpieniu Gminy Mosina do Programu,
- zamieścił informacje o przystąpieniu do Programu w lokalnym biuletynie („Informatorze Mosińskim”).

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS diagnoza potrzeb prowadzona była w poszczególnych edycjach również w drodze bezpośrednich rozmów pracowników socjalnych z osobami niepełnosprawnymi oraz ich opiekunami, a także przedstawicielami lokalnej władzy, tj. sołtysami. Dane dotyczące potencjalnej liczby osób zainteresowanych programem (około 20 osób) zostały przekazane również przez Mosińskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, które wskazało, że jeśli Program się sprawdzi chętnych może być dużo więcej.

(akta kontroli str. 23-26, 37-43, 317-332, 650-659, 684-686)

⁶ 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.

W ramach Programu edycja 2020 w OPS nie podejmowano działań nakierowanych na zdiagnozowanie potrzeb w zakresie wsparcia wytchnieniowego opiekunów osób niesamodzielnych.

Kierownik OPS wyjaśniła, że przyczyną takiego stanu rzeczy był zbyt krótki okres naboru wniosków o dofinansowanie⁷, w którym to terminie nie było możliwe, z uwagi na daty publikacji, przeprowadzenie diagnozy potrzeb z wykorzystaniem lokalnego biuletynu („Informatora Mosińskiego”). Jak podała, edycję programów w latach 2020-2021 potraktowano jako kontynuację edycji z 2019 r., a do zdiagnozowania potrzeb wykorzystane zostały materiały pozyskane w 2019 r., informacje ze źródeł powszechnie dostępnych takich jak strony internetowe stowarzyszeń działających na rzecz osób niepełnosprawnych oraz informacje uzyskane przez pracowników socjalnych OPS w trakcie wykonywania czynności z osobami niepełnosprawnymi i ich opiekunami, a także w trakcie wizyt pracowników w miejscach zamieszkania klientów OPS, podczas których otrzymywali informacje o zainteresowaniu Programem.

(akta kontroli str. 645-649)

We wnioskach o przystąpienie do Programu złożonych do Wojewody Wielkopolskiego przewidywana liczba osób, które skorzystają z opieki wytchnieniowej i wysokość wnioskowanego wsparcia finansowego została określona następująco:

- a) w 2019 r.⁸
 - objęcie opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego przewidziano dla 50 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 15 dzieci niepełnosprawnych z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 340 tys. zł (w tym 300 tys. na koszty pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i 40 tys. na koszt pobytu w ośrodkach wsparcia/domu pomocy społecznej), z tego kwota 272 tys. zł wnioskowana była z Solidarnościowego Funduszu; koszty obsługi Programu określono w wysokości 27,2 tys. zł; przewidywana liczba godzin usług określona została na 12 tys. (w tym 8,4 tys. dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 3,6 tys. dla dzieci niepełnosprawnych);
 - opiekę wytchnieniową w formie pobytu całodobowego przewidziano dla 50 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 15 dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 126 tys. zł, z tego kwota 100,8 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszt obsługi Programu określono w wysokości 10,08 tys. zł; przewidywana liczba dni usług określona została na 700 (w tym 490 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 210 dla dzieci niepełnosprawnych).

(akta kontroli str. 338-341)

W 2019 r. trzykrotnie dokonywano korekt wniosku o przystąpienie do Programu. I tak:

⁷ Nabór wniosków ogłoszony został 16 marca 2020 r., a wnioski do właściwego wojewody należało złożyć do 3 kwietnia 2020 r., przy czym decydująca była data wpływu wniosku.

⁸ Wniosek z 29 kwietnia 2019 r.

- 1) pierwsza zmiana wniosku⁹ dotyczyła planowanych kosztów obsługi Programu realizowanego w formie pobytu dziennego i całodobowego i wynosiła po zmianie odpowiednio 2,72 tys. zł i 1,008 tys. zł,
- 2) kolejna zmiana wniosku¹⁰ w zakresie opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego dotyczyła zmniejszenia:
 - przewidywanej liczby godzin – 15 624¹¹ (w tym 10 584 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 5 040 dla dzieci niepełnosprawnych),
 - całkowitego planowanego kosztu – 117,18 tys. zł, z tego kwota 93,74 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszty obsługi Programu określono w wysokości 0,93 tys. zł.

Kierownik OPS wyjaśniła, że powyższa korekta wniosku została złożona na prośbę WUW, bowiem we wniosku wykazano planowaną liczbę dni zamiast godzin.

- 3) trzecia zmiana wniosku¹² w zakresie opieki wytchnieniowej wynikała z konieczności weryfikacji liczby osób korzystających z opieki wytchnieniowej i planowanej wysokości kosztów. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS korektę złożono po telefonicznym poleceniu Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Szczegółowy zakres zmian został przedstawiony w punkcie 1.2 Wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 107-114, 342-343, 350-354, 645-649)

b) w 2020 r.

- opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego przewidziano dla 50 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 15 dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 354 tys. zł (w tym 324 tys. zł przeznaczono na koszty pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i 30 tys. zł na koszt pobytu świadczonego w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego, które otrzyma pozytywną opinię gminy realizującej Program), z tego kwota 283,2 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszt obsługi Programu określono w wysokości 2,832 tys. zł; przewidywana liczba godzin usług określona została na 12 tys. (w tym 8,4 tys. przewidziano dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 3,6 tys. dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednej godziny usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, która będzie świadczona w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej określono na 30 zł, natomiast planowany koszt jednej godziny usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, która będzie świadczona w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego, który otrzyma pozytywną opinię gminy realizującej Program na 25 zł,
- opiekę wytchnieniową w formie pobytu całodobowego przewidziano dla 50 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 15 dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 126 tys. zł (w tym 100,8 tys. zł przewidziano na koszty usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego, które będą świadczone w ośrodku/placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym wpisanej do rejestru właściwego wojewody i 12,6 tys. zł na

⁹ Zmiana z 9 maja 2019 r.

¹⁰ Zmiana z 10 czerwca 2019 r.

¹¹ Planowana liczba godzin jest równa 651 dniom.

¹² Zmiana z 19 listopada 2019 r.

koszty usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego, które będą świadczone w ośrodku wsparcia oraz na koszty usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego, które będą świadczone w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego, które otrzyma pozytywną opinię gminy realizującego Program), z tego kwota 100,8 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszt obsługi Programu określono w wysokości 1,008 tys. zł; przewidywana liczba dni usług określona została na 700 (w tym 490 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 210 tys. dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednej godziny usług określony został na 180 zł.

W 2020 r. nie składano korekt wniosku.

(akta kontroli str. 115-120)

c) w 2021 r.¹³

- opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego przewidziano dla 45 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 10 dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 432 tys. zł (w tym 384 tys. zł przeznaczono na koszty pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i 48 tys. zł na koszt pobytu w ośrodkach wsparcia/domu pomocy społecznej); przewidywana liczba godzin usług określona została na 10 800 (w tym 8,4 tys. dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 2,4 tys. dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednej godziny usług określono na 40 zł; koszt obsługi Programu określono na kwotę 8,64 tys. zł;
- opiekę wytchnieniową w formie pobytu całodobowego przewidziano dla 45 osób (w tym dla 35 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 10 dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 385,56 tys. zł; przewidywana liczba dni usług określona została na 630 (w tym 490 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 140 dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednego dnia usług określono na 600 zł; koszt obsługi Programu określono na kwotę 7,56 tys. zł.

(akta kontroli str. 344-349, 355-357)

Po korekcie wniosku¹⁴, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS, wynikającej z prośby Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego o zmniejszenie przewidywanej liczby osób i kosztów finansowania Programu w 2021 r., dane przedstawiały się następująco:

- opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego przewidziano dla 22 osób (w tym dla 17 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i pięciorga dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 211,2 tys. zł (w tym 182,4 tys. zł przeznaczono na koszty pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i 28,8 tys. zł na koszt pobytu w ośrodkach wsparcia/domu pomocy społecznej); przewidywana liczba godzin usług określona została na 5 280 (w tym 4 080 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 1,2 tys. dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednej godziny usług określono na 40 zł; koszt obsługi Programu określono na kwotę 4,224 tys. zł;
- opiekę wytchnieniową w formie pobytu całodobowego przewidziano dla 14 osób (w tym dla 10 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i czworo dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi

¹³ Wniosek z 7 stycznia 2021 r.

¹⁴ Złożona 9 marca 2021 r.

określono w wysokości 117,6 tys. zł; przewidywana liczba dni usług określona została na 196 (w tym 140 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 56 dla dzieci niepełnosprawnych); planowany koszt jednego dnia usług określono na 600 zł; koszt obsługi Programu określono na kwotę 2,352 tys. zł.

(akta kontroli str. 121-126, 645-649)

W wyjaśnieniach Kierownik OPS podała, że przewidywana liczba osób objętych opieką wytchnieniową oraz dni i godzin została określona w następujący sposób:

- w edycji 2019 na podstawie danych zebranych w przeprowadzonej diagnozie, a ponadto przyjęto, że wszystkie osoby korzystające z formy pobytu dziennego skorzystają z pobytu całodobowego,
- w edycjach 2020-2021 na podstawie danych w przeprowadzonej diagnozie w 2019 r., informacji wynikających z realizacji Programu w każdym poprzedzającym roku oraz informacji pozyskiwanych przez pracowników socjalnych znających specyfikę terenu, na którym pracują i posiadających wiedzę o osobach wymagających przedmiotowego wsparcia. W edycjach 2020-2021 przyjęto, że wszystkie osoby korzystające z pobytu dziennego skorzystają z pobytu całodobowego,
- we wszystkich edycjach przyjęta została maksymalna liczba godzin i dni przewidziana w Programie, przy czym w edycji 2021, po informacji otrzymanej z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego o konieczności zmniejszenia przewidywanej liczby osób i po analizie dokumentacji dotyczącej wcześniejszych edycji zmniejszono również liczbę dni i godzin. Natomiast przewidywane koszty w edycjach 2019 i 2021 ustalone zostały w oparciu o maksymalne stawki za godziny i dni świadczonych usług określone w Programie, w edycji 2020 przyjęte zostały stawki określone w edycji 2019.

Kierownik OPS w uzupełnieniu dodała, że przewidywana liczba osób niepełnosprawnych w Programie - edycja 2019, ustalona została w oparciu o informacje przekazane przez: Mosińskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych liczące 60 członków, które wskazało, że zainteresowanych Programem jest 20 osób i liczba ta może ulec zwiększeniu; pięć zgłoszeń indywidualnych przekazanych drogą mailową; osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności korzystające z pomocy usługowej w liczbie ośmiu; informacji przekazywanych przez pracowników socjalnych o osobach zainteresowanych opieką wytchnieniową.

(akta kontroli str. 645-649, 710-712)

Sposób oszacowania przez OPS przewidywanej liczby osób objętych opieką wytchnieniową oraz kosztów jej realizacji nie zapewnił rzetelnego określenia potrzeb w zakresie usług objętych Programem – szczegółowy opis został zamieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.2 Oświadczenia o przyjęciu środków finansowych przyznanych w ramach Programu w edycjach obejmujących lata 2019-2021 złożone zostały niezwłocznie (w ciągu jednego i dwóch dni roboczych) po otrzymaniu z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego¹⁵ informacji o ogłoszeniu wyników naborów. I tak:

- w 2019 r. w dniu 10 czerwca,
- w 2020 r. w dniu 29 maja,
- w 2021 r. w dniu 29 kwietnia.

¹⁵ Dalej również z WUW.

Umowy z Wojewodą Wielkopolskim w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na realizację usług opieki wytchnieniowej w edycjach obejmujących lata 2019-2021 zawarte zostały przez Burmistrza Gminy Mosina:

- a) 12 lipca 2019 r.¹⁶ zmieniona aneksem nr 1 z 13 grudnia 2019 r. Kwota środków przyznanych w ramach Funduszu wyniosła 365,74 tys. zł, po zmianie 268,38 tys. zł (wkład własny Gminy 91,43 tys. zł i po zmianie 67,11 tys. zł). Przyznane środki finansowe związane z kosztami obsługi Programu wyniosły 3,65 tys. zł po zmianie 2,68 tys. zł. Wysokość kwot przyznanych w umowie i aneksie do umowy była zgodna z wnioskowanymi. Aneks do umowy wynikał z korekty wniosku, w którym zmniejszona została:
- w formie pobytu dziennego przewidywana liczba osób do 36 (w tym 30 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześćoro dzieci niepełnosprawnych); łączny planowany koszt usług do wysokości 244,78 tys. zł (w tym 216 tys. zł przeznaczono na koszty pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i 28,78 tys. zł na koszt pobytu w ośrodkach wsparcia/domu pomocy społecznej), z tego kwota 195,81 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszty obsługi Programu określono w wysokości 1,95 tys. zł; przewidywana liczba godzin świadczonych usług określona została na 8 639 (w tym 7,2 tys. dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 1 439 dla dzieci niepełnosprawnych);
 - w formie pobytu całodobowego przewidywana liczba osób do 36 (w tym 30 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześćoro dzieci niepełnosprawnych); całkowity planowany koszt usługi określono w wysokości 90,72 tys. zł, z tego kwota 72,57 tys. zł była wnioskowana z Solidarnościowego Funduszu; koszty obsługi Programu określono w wysokości 0,72 tys. zł; przewidywana liczba godzin świadczonych usług określona została na 504 (w tym 420 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 84 dla dzieci niepełnosprawnych).
- b) 27 lipca 2020 r.¹⁷ Kwota przyznanych środków w ramach Funduszu na realizację usług wyniosła 384 tys. zł; na koszty związane z obsługą Programu przyznane zostały środki w wysokości 3,84 tys. zł. Wysokość kwot przyznanych w umowie odpowiadała wnioskowanej. W umowie nie określono wysokości wkładu własnego Gminy;
- c) 27 maja 2021 r.¹⁸. Kwota przyznanych środków w ramach Funduszu na realizację usług wyniosła 328,8 tys. zł; na koszty związane z obsługą Programu przyznane zostały środki w wysokości 6,576 tys. zł. Wysokość kwot przyznanych w umowie była zgodna z wnioskowaną.

(akta kontroli str. 127-162, 350-354, 360-367)

Wojewoda Wielkopolski przekazał Gminie Mosina¹⁹ następujące środki na realizację Programu:

- w 2019 r. – 272,04 tys. zł (w tym 3,65 tys. zł na koszty związane z obsługą Programu),
- w 2020 r. – 387,4 tys. zł (w tym 3,84 tys. zł na koszty związane z obsługą Programu),

¹⁶ Nr 10/2019/OW.

¹⁷ Nr 1/2020/OW.

¹⁸ Nr 22/2021/OW.

¹⁹ Informacje pozyskane na podstawie art. 29 ust. ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

- w 2021 r. (do października) – 335,376 tys. zł (w tym 6,576 tys. zł na koszty związane z obsługą Programu).

Burmistrz Gminy Mosina przekazał OPS na realizację Programu środki finansowe w następujących wysokościach:

- w 2019 r. całość otrzymanych od WUW środków określonych w umowie o dofinansowanie Programu i 68,010 tys. zł w ramach środków własnych,
- w 2020 r. – 195,84 tys. zł otrzymanych od WUW i 48 tys. zł w ramach środków własnych,
- w 2021 r. całość środków otrzymanych od WUW.

Burmistrz Gminy Mosina podał, że środki na realizację Programu były przekazywane OPS w miarę zgłaszanego zapotrzebowania.

(akta kontroli str. 405-414)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS z Urzędem Miejskim w Mosinie nie zostało zawarte pisemne lub ustne porozumienie dotyczące przekazywania środków. OPS składał do Urzędu Miejskiego następujące wnioski o przekazanie środków finansowych: w październiku 2019 r. o przekazanie środków stanowiących wkład własny, w sierpniu 2020 r. – 195,84 tys. zł otrzymanych od WUW i 48 tys. zł w ramach środków własnych, w czerwcu i październiku 2021 r. – łącznie 335,376 tys. zł.

(akta kontroli str. 700-709)

Usługi wytchnieniowe w ramach Programu realizowane były w dwóch formach:

- pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej oraz
- pobytu całodobowego.

Faktyczna realizacja usług wsparcia rozpoczęta została:

- w 2019 r. w formie opieki dziennej w miejscu zamieszkania od dnia 26 sierpnia 2019 r., a w formie opieki całodobowej od dnia 10 października 2019 r.
- w 2020 r. w formie opieki dziennej w miejscu zamieszkania od dnia 1 sierpnia 2020 r., a w formie opieki całodobowej od dnia 10 sierpnia 2020 r.
- w 2021 r. w formie opieki dziennej w miejscu zamieszkania od dnia 2 sierpnia 2021 r., a w formie opieki całodobowej od dnia 23 sierpnia 2021 r.

Terminy faktycznego rozpoczęcia świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie opieki dziennej wynikały z okresów niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, natomiast w formie pobytu całodobowego uzależnione były od dostępności miejsc w placówce świadczącej te usługi.

(akta kontroli str. 27-35, 44-47, 84-106, 246-312, 333-337, 848-1066, 1149-1279)

1.3 Rada Miejska w Mosinie podjęła uchwały w sprawie przystąpienia Gminy Mosina do realizacji programu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (w 2021 r. Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej) w edycjach 2019-2021. W poszczególnych latach były to uchwały:

- nr XIII/90/19 z 5 sierpnia 2019 r.,
- nr XXVI/184/20 z 20 marca 2020 r.,
- nr XLIII/355/21 z 25 marca 2021 r.

W każdej z uchwał określono, że usługi w ramach opieki wytchnieniowej będą świadczone nieodpłatnie, a Program będzie realizowany przez OPS w Mosinie.

(akta kontroli str. 163-164, 167-168, 172-174)

W latach 2019-2021 całość realizacji usług opieki wytchnieniowej została zlecona następującym podmiotom:

- a) Firmie "Gwarant" - Tomczyk sp. jawna z/s w Głogowie – w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej,
- b) Stowarzyszeniu Na Tak prowadzącym Dom Krótkiego Pobytu z/s w Poznaniu - w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego. Podmiot ten prowadził działalność w formie stowarzyszenia i według Programu - edycja 2019 nie mógł być realizatorem świadczenia usług opieki wytchnieniowej w 2019 r. – szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

OPS w Mosinie w każdej edycji Programu zawarł z Firmą „Gwarant” - Tomczyk sp. jawna umowy o świadczenie usług opieki wytchnieniowej świadczonej w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. W umowach m.in.:

- określono okres ich obowiązywania: w edycji 2019 – od 6 sierpnia do 31 grudnia 2019 r.; w edycji 2020 – od 1 sierpnia do 31 grudnia 2020 r.; w edycji 2021 od 30 lipca do 31 grudnia 2021 r.,
- zastrzeżono prawo OPS do przeprowadzenia kontroli wykonania umowy;
- wyznaczono koordynatora (pracownika Firmy „Gwarant” - Tomczyk sp. jawna) realizacji świadczonych usług.

Ww. umowy w edycjach 2019-2020 nie zawierały wzorów sprawozdań. Wzór sprawozdania odpowiadający treści załącznika nr 9 do Programu, tj. Karty realizacji Programu określony został w umowie na 2021 r.

Zawarcie umów z Firmą „Gwarant” - Tomczyk sp. jawna poprzedzone zostało przeprowadzeniem postępowania w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych²⁰, w latach 2019-2020 były to zamówienia na usługi społeczne o wartości mniejszej niż 750 tys. euro a w 2021 r. zamówienie w trybie podstawowym. W przeprowadzonych w 2020 r. postępowaniu nie były stosowane klauzule społeczne, o których mowa w Rekomendacjach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczących stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych²¹ – szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 184 – 244,848-1066, 1149-1279)

Kierownik OPS w wyjaśnieniach podała, że w edycjach 2019-2020 Programu korzystano z kart pracy i sprawozdań/zestawień przygotowanych przez wykonawcę usługi.

(akta kontroli str. 767-769)

W zakresie usług opieki wytchnieniowej realizowanej w ramach pobytu całodobowego OPS w Mosinie w latach 2019-2020 nie przeprowadzał postępowań o udzielenie tych usług. Z podmiotem świadczącym usługi nie były również podpisane umowy.

W 2021 r. OPS przeprowadził postępowanie w trybie zapytania ofertowego dla zamówienia, którego wartość nie przekraczała kwoty określonej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²², tj. kwoty 130 tys. zł, zgodnie z przyjętym w OPS regulaminem udzielania zamówień publicznych, których wartość bez podatku i usług jest mniejsza niż 130 tys. zł²³. W

²⁰ W latach 2019-2020 były to przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) a w 2021 r. ustawy Prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129).

²¹ http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Rekomendacje_internet.pdf

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129.

²³ Zarządzenie Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Mosinie nr OPS-OR.002.8.2021.MK z dnia 7 maja 2021 r.

wyniku braku ofert przeprowadzono negocjacje z podmiotem świadczącym usługi opieki wytchnieniowej w formie całodobowej w edycjach 2019-2020 Programu Stowarzyszeniem Na Tak. W wyniku negocjacji ustalono m.in., że przed przyjęciem osoby niepełnosprawnej w placówce podpisana zostanie umowa o świadczenie usług, opłata za jedną dobę pobytu ustalona została w wysokości 600 zł.

W przeprowadzonym postępowaniu nie były stosowane klauzule społeczne – szerszy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 195, 202, 241-244)

Kierownik OPS wyjaśniła, że w latach 2019-2020 nie zostały przeprowadzone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz nie podpisano umów o świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego z uwagi na brak placówek świadczących pomoc całodobową. Podała, że uwzględniono prośby opiekunów o umieszczenie osób niepełnosprawnych w konkretnej placówce. W zakresie braku umów wyjaśniła, że Stowarzyszenie Na Tak w edycjach 2019-2020 kategorycznie odmówiło podpisania umowy, uzasadniając to tym, że ma zawartą umowę z Miastem Poznań na zapewnienie pobytu całodobowego mieszkańcom Poznania.

(akta kontroli str. 645-649)

1.4 OPS w latach 2020-2021 (do 30 września) nie realizował usług opieki wytchnieniowej w miejscach wskazanych przez osoby objęte tą opieką, w których zgodnie z Programem (w edycjach 2020-2021) usługi mogą świadczyć osoby posiadające dyplom potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej / pielęgniarka lub innym, zapewniającym realizację usługi opieki wytchnieniowej w zakresie adekwatnym do indywidualnych potrzeb osoby niepełnosprawnej (wynikających z Karty zgłoszenia do Programu) lub osoby z przynajmniej średnim wykształceniem posiadające, co najmniej roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy/opieki osobom niepełnosprawnym. Natomiast we wszystkich edycjach Programu OPS żądał od usługodawcy świadczącego usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego dysponowania odpowiednim personelem zdolnym do wykonania przedmiotu umowy, nie określając kwalifikacji osób świadczących te usługi, a także osobami zdolnymi do koordynowania i wykonywania usług opieki wytchnieniowej, tj. posiadającymi przynajmniej 6 miesięczne doświadczenie jako koordynator usług opiekuńczych w edycji 2021 i co najmniej trzyletnie – w edycjach 2019-2020. W zakres świadczonej opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wchodziły usługi m.in. w zakresie pomocy w zaspokajaniu codziennych podstawowych potrzeb życiowych osób z niepełnosprawnościami, czynności żywieniowe (przygotowanie posiłków i pomoc w ich spożywaniu), zapewnienie opieki higienicznej (toaleta podopiecznego, pomoc przy ubieraniu się, pomoc przy czynnościach fizjologicznych) oraz zalecanej przez lekarza lub pielęgniarkę, zapewnienie kontaktów z otoczeniem (pomoc w zaspokajaniu potrzeb kulturalnych, czytanie prasy i książek).

(akta kontroli str. 184-194, 196-201, 203-240, 843-1067, 1149-1279)

1.5 Kierownik OPS podała, że liczba kontroli realizacji usług opieki wytchnieniowej wyniosła w 2019 r. - 27 przeprowadzonych w miejscu zamieszkania, w 2020 r. - 51 przeprowadzonych w formie telefonicznej (z uwagi na trwającą pandemię), a w 2021 r. (do końca września 2021 r.) łącznie 22 kontrole przeprowadzone w miejscu zamieszkania i w formie rozmów telefonicznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS, w latach 2019-2021 (do końca września) nie przeprowadzano kontroli świadczenia usług opieki wytchnieniowej w miejscu pobytu całodobowego z uwagi na trwającą pandemię.

Fakt przeprowadzania kontroli, zarówno w formie telefonicznej jak i na miejscu, dokumentowany był notatkami służbowymi, a sam sposób dokumentowania czynności nie został w OPS formalnie określony.

W trakcie badania, w toku kontroli NIK, 15 spraw z zakresu udzielonej opieki wytchnieniowej stwierdzono, że we wszystkich z nich sporządzono notatki z rozmów telefonicznych przeprowadzonych w ramach kontroli świadczenia usług. Ten stan został potwierdzony na potrzeby kontroli przez Kierownik OPS w dniach 5 i 9 listopada 2021 r., w trybie art. 37 ust. 2 ustawy o NIK.

W toku dalszych czynności kontrolnych stwierdzone zostały rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w potwierdzonych przez Kierownik za zgodność z dokumentacją źródłową zestawieniach, a stanem akt spraw według stanu na dzień 23 listopada 2021 r.²⁴, w zakresie formy przeprowadzenia kontroli. Stwierdzono przy tym, że notatki z kontroli wykonania usług opieki wytchnieniowej przeprowadzanej w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych sporządzane były, pomimo że pracownik OPS nie odnotował w tym dniu wyjścia służbowego (dwa przypadki) lub zgodnie z listą obecności przebywał na zwolnieniu chorobowym (jeden przypadek) – szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 247-261, 305-312, 645-649, 690-691, 713-714, 767-769)

Kierownik OPS wyjaśniła, że potwierdziła zgodność w zestawieniach z danymi źródłowymi, tj. aktami spraw, a rozbieżność powstała w wyniku błędu popełnionego w trakcie weryfikacji akt sprawy z zestawieniami.

(akta kontroli str. 713-714)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W OPS w latach 2019 – 2021 w sposób nierzetelny określono wysokość potrzeb dotyczących wsparcia wytchnieniowego oraz wysokość kwot wsparcia na usługę opieki wytchnieniowej.

W 2019 r. z analizy potrzeb w zakresie liczby zainteresowanych przewidzianych do objęcia wsparciem wynikało, że 33 osoby mogą być potencjalnie zainteresowane Programem. Na liczbę tę składało się:

- 20 osób wskazanych przez Mosińskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych, z możliwością zwiększenia tej liczby jeśli Program spełni oczekiwania,
- pięć zgłoszeń indywidualnych przekazanych drogą mailową,
- osiem osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności korzystających z pomocy usługowej.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS, informacja o osobach zainteresowanych miała być ustalona w oparciu o dane przekazane przez pracowników socjalnych OPS, na podstawie informacji pozyskanych podczas pracy w terenie. OPS nie udokumentował jednak ustaleń w tym zakresie.

We wnioskach o przyznanie wsparcia na 2019 r. wskazano natomiast, że zainteresowanych opieką wytchnieniową w postaci pobytu dziennego i pobytu całodobowego jest po 50 osób. Wg wyjaśnień Kierownik OPS, liczba 50 osób przewidzianych do objęcia opieką całodobową wynikała z przyjęcia takiej liczby

²⁴ Dotyczy to następujących spraw: OPS-PS.4602.1.2019.MW, OPS-PS.4602.12.2019.MW, OPS-PS.4602.2.2019.MKU, OPS-PS.4602.2.2021.MH, OPS-PS.4602.7.2021.EW.

przez OPS. Nie podano jednocześnie podstawy ustalenia tej wielkości. Kwoty przewidywanych kosztów wyliczone zostały według maksymalnych stawek i limitów dni i godzin przewidzianych w Programie.

W kolejnym roku – 2020 – nie przeprowadzono analizy potrzeb i we wniosku o przyznanie wsparcia wykazano takie same dane odnośnie liczby osób jak w 2019 r., kwoty przewidywanych kosztów zostały również określone według maksymalnych limitów (godzin i dni) w oparciu o stawki obowiązujące w 2019 r, pomimo, że zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika OPS brano pod uwagę zakres realizacji zadania w 2019 r.

W wyniku takiego działania i braku rzetelnej analizy potrzeb wykorzystanie środków Funduszu Solidarności wyniosło:

- w 2019 r. - 27,7% środków przyznanych w aneksie do umowy o dofinansowanie zadania (aneks z 13 grudnia 2019 r. wynikający z korekty wniosku polegającej na zmniejszeniu planowanej liczby osób i planowanych kwot wydatków – korekta spowodowana stwierdzonym już w listopadzie 2019 r. niskim wykorzystaniem środków);
- w 2020 r. - 32,7% środków przyznanych w umowie o dofinansowanie zadania.

Stopień wykorzystania środków finansowych na realizację zadania został szczegółowo przedstawiony w punkcie 3.1. Wystąpienia pokontrolnego.

Przygotowując się do edycji 2021 r. OPS zamieścił na swojej stronie internetowej komunikat w sprawie zgłaszania się osób zainteresowanych celem zdiagnozowania potrzeb. Jednak we wniosku o przyznanie dofinansowania przewidywana liczba osób została w obu formach określona na 45 osób, po korekcie liczbę tę zmniejszono do 22 – w przypadku usług opieki pobytu dziennego i 14 – w przypadku usług opieki pobytu całodobowego. Nawet po zmniejszeniu przewidywanej liczby osób i w konsekwencji - planowanych kosztów, stopień wykorzystania środków według stanu na dzień 30 września 2021 r. wyniósł 15,7% środków z Funduszu Solidarnościowego.

(akta kontroli str. 23-26, 37-41, 317-331, 626-636, 645-649, 710-712)

2. W prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług opieki wytchnieniowej:

- nr OPS-OR.252.1.2020.LSW na świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej w ramach Programu edycja 2020,
- nr OPS-OR.252.2.2021.MK na świadczenie usług opieki wytchnieniowej (pobyt całodobowy w ośrodku/placówce wpisanej do rejestru właściwego wojewody zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym) w ramach Programu edycja 2021,

OPS nie stosował klauzul społecznych określonych Rekomendacjami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczącymi stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych²⁵. Było to niezgodne z Działem V pkt 21 ppkt 3, przypis nr 4 Programu - edycja 2020 oraz Działem V pkt 21 ppkt 2 przypis nr 6 Programu - edycja 2021, które stanowią, że zlecenie realizacji tego rodzaju usług odbywa się z zastrzeżeniem klauzul społecznych.

(akta kontroli str. 1068-1215)

Kierownik OPS wyjaśniła, że usługi opieki wytchnieniowej są szczególne i przy ich świadczeniu występuje duża rotacja personelu. Zastosowanie klauzul społecznych zawęziłoby krąg wykonawców lub spowodowałoby brak zainteresowania

²⁵ http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/Rekomendacje_internet.pdf

wykonywaniem usług, co mogłoby skutkować brakiem realizacji Programu w Gminie Mosina.

(akta kontroli str. 710-712)

3. OPS w Mosinie w 2019 r., w ramach realizacji Programu Opieka wytchnieniowa - edycja 2019, zlecał świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego Stowarzyszeniu Na Tak, prowadzącemu Dom Krótkiego Pobytu z/s w Poznaniu wpisanemu do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, prowadzonego przez Wojewodę Wielkopolskiego, tj. podmiotowi niewymienionemu w Programie Opieka wytchnieniowa – edycja 2019. W 2019 r. opieką wytchnieniową w formie pobytu całodobowego objęto trzy osoby i udzielono 936 godzin (39 dni) wsparcia. Informacja w tym zakresie została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu w drodze sprawozdania z realizacji Programu.

Zgodnie z działem V pkt 3 tiret drugie ww. Programu, będzie on realizowany m.in. poprzez świadczenie usługi opieki wytchnieniowej jako rozszerzenie usług opiekuńczych, w ramach pobytu całodobowego: a) w ośrodkach wsparcia, w tym w środowiskowych domach samopomocy posiadających miejsca całodobowego pobytu, b) w mieszkaniach chronionych (z wyłączeniem możliwości pobytu dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością). Z tytułu zakupionych usług opieki wytchnieniowych w formie pobytu całodobowego OPS w Mosinie wydatkował w 2019 r. kwotę 7,02 tys. zł, z tego 5,616 tys. zł środków z Funduszu Solidarnościowego.

(akta kontroli str. 181, 195, 473-482, 487-489, 494-497, 626-628, 660-664)

Kierownik OPS w wyjaśnieniach podała, że zlecano świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego Stowarzyszeniu Na Tak ponieważ OPS w Mosinie przychylił się do prośby wnioskodawców o umieszczenie osób niepełnosprawnych w tej placówce. Dodała, że zasugerowano się również wpisem na stronie internetowej tego stowarzyszenia, że świadczy ono usługi opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 646-649)

4. W związku z realizacją zadań objętych zakresem niniejszej kontroli stwierdzono przypadek niestosowania się przez pracownika OPS do zasad ewidencjonowania wyjść służbowych. W sposób niezgodny z przyjętym Regulaminem pracy²⁶, pracownik opuścił miejsce świadczenia pracy na terenie zakładu pracy (biura OPS), nie odnotowując tego faktu w ewidencji czasu pracy.

W sprawach o sygnaturach OPS-PS.4602.2.2019.MKU oraz OPS-PS.4602.1.2019.MW znajdowały się notatki odpowiednio z dnia 5 grudnia 2019 r. i 10 grudnia 2019 r. z wizyty w miejscu zamieszkania osób korzystających z opieki wytchnieniowej. Zestawienie tych dat z ww. ewidencją wskazuje na to, że pracownik OPS nie odnotował faktu opuszczenia zakładu pracy w ewidencji wyjść służbowych. Stanowiło to naruszenie § 20 ust. 2 Regulaminu pracy, zgodnie z którym opuszczenie zakładu odnotowuje się w ewidencji czasu pracy.

(akta kontroli str. 715-746, 748, 750)

Pracownik nie potrafił wyjaśnić dlaczego nie odnotował wyjścia służbowego w ewidencji.

(akta kontroli str. 675-679)

Kierownik OPS wyjaśniła, że każdy zatrudniany pracownik jest instruowany, by każdorazowo przed opuszczeniem zakładu pracy poinformować o tym fakcie

²⁶ Wprowadzony Zarządzeniem Kierownika OPS nr OPS-OR.002.10.2019.LSW z dnia 16 września 2019 r.

bezpośredniego przełożonego, uzyskać jego akceptację i odnotować wyjście w ewidencji wyjść służbowych.

(akta kontroli str. 713-714)

5. W OPS w sposób nierzetelny dokumentowano datę przeprowadzenia czynności kontrolnych. W sprawie o sygnaturze OPS-PS.4602.2.2019.MKU, pracownik OPS sporządził notatkę z wizyty w miejscu zamieszkania osób korzystających z opieki wytchnieniowej, na której widnieje data 12 listopada 2019 r. W tym samym dniu (a także w następujących - do 22 listopada 2019 r.) pracownik ten był nieobecny w pracy.

(akta kontroli str. 748, 754)

Pracownik nie potrafił wyjaśnić dlaczego na notatce widnieje data, w której był nieobecny w pracy.

(akta kontroli str. 675-679)

Kierownik OPS wyjaśniła, że po przeprowadzonej z pracownikiem analizie sprawy uzyskała wyjaśnienie, że faktycznie czynności były wykonywane w dniu 8 listopada 2019 r., tj. w ostatnim dniu obecności pracownika, a sama notatka powstała po jego powrocie do pracy i na tym etapie powstał błąd w dacie.

(akta kontroli str. 713-714)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działania OPS w Mosinie w badanym obszarze.

Tylko w pierwszym roku funkcjonowania Programu, OPS podjął starania mające na celu zdiagnozowanie potrzeb dotyczących wsparcia wytchnieniowego, jednak oszacowanie liczby osób potencjalnie zainteresowanych Programem, jak również planowanych kosztów w poszczególnych edycjach Programu było nierzetelne. W wyniku tego, wykorzystanie środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego w 2019 r. wyniosło 27,1%. W kolejnych latach (2020-2021) analiz takich nie przeprowadzono, opierając się na założeniach przyjętych w 2019 r. co spowodowało, że wykorzystanie środków na koniec 2020r. wyniosło 32,7% zaś w 2021 r., wg stanu na koniec września 2021 r. - 15,7%. W Programie - edycja 2019 zlecono wykonywanie usług podmiotowi niewymienionemu w jego regulacjach, a w pozostałych edycjach, przy zlecaniu usług podmiotom zewnętrznym nie stosowano klauzul społecznych. OPS informował o naborach wniosków do udziału w Programie za pośrednictwem strony internetowej i lokalnego biuletynu informacyjnego. Świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego rozpoczęte zostało niezwłocznie po przeprowadzeniu postępowań o świadczeniu tych usług i podpisaniu umów, a w formie pobytu całodobowego w zależności od dostępności miejsc w placówce świadczącej te usługi. OPS we wszystkich edycjach Programu zapewnił udział koordynatora usług opieki dziennej.

OBSZAR

2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnym

Opis stanu faktycznego

2.1 Gminę Mosina w latach 2019 - 2021 zamieszkiwało odpowiednio 68, 65 i 105 dzieci niepełnosprawnych²⁷. W 2019 r. opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania objęto jedno dziecko (0,01% dzieci zamieszkujących Gminę). W pozostałych latach dzieci niepełnosprawnych nie obejmowano opieką wytchnieniową.

²⁷ Na podstawie danych z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Liczba osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności zamieszkujących Gminę w latach 2019-2021 (30 września) wynosiła odpowiednio 235, 232 i 237 osób²⁸.

W tych latach o opiekę wytchnieniową złożono odpowiednio:

- 23 wnioski, w tym jedna osoba złożyła wniosek zarówno o opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania jak i w formie pobytu całodobowego;
- 32 wnioski (15 o kontynuowanie uczestnictwa w Programie), w tym dwie osoby złożyły wniosek zarówno o opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania jak i w formie pobytu całodobowego, a dwie osoby zmarły przed rozpoczęciem świadczenia usług;
- 29 wniosków (18 o kontynuowanie uczestnictwa w Programie), w tym dwie osoby złożyły wniosek zarówno o opiekę wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania i w formie pobytu całodobowego, jeden wniosek został wycofany, jeden wniosek został złożony przez osobę niesprawującą bezpośredniej opieki nad osobą niepełnosprawną, w odniesieniu do dwóch wnioskujących koszty opieki wytchnieniowej były ponoszone ze środków własnych Gminy.

Opieką wytchnieniową w kolejnych latach objęto odpowiednio: 22²⁹ (w tym jedno dziecko niepełnosprawne), 28³⁰ i 23³¹ osoby (co stanowiło 0,06%, 0,09% i 0,07% ogółu liczby osób zamieszkujących Gminę).

W latach 2019-2021 (do 30 września) opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych objęto odpowiednio 19, 25 i 22 osoby, a w formie pobytu całodobowego objęto odpowiednio: trzy, pięć i trzy osoby.

(akta kontroli str. 181-183)

2.2 W naborach wniosków (prowadzonych w sposób ciągły) do Programu w edycjach 2019 i 2020 w OPS nie wprowadzono regulaminu określającego sposób postępowania przy kwalifikowaniu do wsparcia. Kryteria naboru zostały sprecyzowane w ogłoszeniach o naborze i odpowiadały kryteriom określonym w Programie. W ww. edycjach poza kartą (wnioskiem) zgłoszenia do Programu, każdorazowo żądano od zainteresowanego złożenia karty oceny stanu pacjenta wg skali Barthel (w 2019 r.) albo FIM (w 2020 i 2021 roku), kserokopię orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, klauzuli RODO. Nabór wniosków do Programu w edycji 2021 (prowadzony w sposób ciągły) oraz jego realizacja zostały unormowane Regulaminem realizacji usług opieki wytchnieniowej w ramach Programu Opieka Wytchnieniowa edycja 2021 przez OPS w Mosinie³². W Regulaminie określono wzory dokumentów żądanych od wnioskodawcy, tj. karty zgłoszenia, karty oceny stanu pacjenta wg skali FIM, oświadczenia RODO, wskazano także, że do karty zgłoszenia należy załączyć orzeczenie o stanie niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 27-35, 44-47, 84-106)

²⁸ Ibidem.

²⁹ Jedna osoba złożyła wnioski o wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego w miejscu zamieszkania i pobytu całodobowego.

³⁰ Dwie osoby złożyły wnioski o wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego w miejscu zamieszkania i pobytu całodobowego.

³¹ Dwie osoby złożyły wnioski o wsparcie w dwóch formach: pobytu dziennego w miejscu zamieszkania i pobytu całodobowego.

³² Załącznik do zarządzenia Kierownika OPS w Mosinie z dnia 19 maja 2021 r. nr OPS-OR.002.10.2021.MK.

Szczegółowym badaniem objęto 15 wniosków o wsparcie opieką wytchnieniową³³. W wyniku badania stwierdzono, że:

- do wniosków (poza jednym przypadkiem – szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) zostały załączone wszystkie wymagane dokumenty,
- skala Barthel zawierała się w przedziale od 15 do 65 punktów, a FIM od 18 do 62 punktów,
- w edycji 2019 przed wydaniem decyzji o udzieleniu wsparcia zgodnie z art. 107 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁴, pracownicy OPS przeprowadzali wywiad środowiskowy. Decyzje o przyznaniu wsparcia zostały wydane przez Kierownika OPS w dniu złożenia wniosku (w jednym przypadku) i do 35. dnia³⁵ od dnia złożenia wniosku. W latach 2020 – 2021 informacje o przyznaniu wsparcia zostały przyznane w przedziale od dwóch do 41 dni od dnia złożenia wniosku. Przyczyną wydania decyzji po 35 dniach była konieczność uzupełnienia wniosku w zakresie oczekiwanych terminów realizacji pomocy, natomiast informacji po 41 dniach - konieczność uprzedniego ustalenia terminów, w których mogła być świadczona pomoc w formie całodobowej.

W edycjach 2020-2021 OPS nie wydawał decyzji administracyjnych o przyznawaniu pomocy wytchnieniowej.

- stan zdrowia osób niepełnosprawnych weryfikowany był w oparciu o składane karty oceny stanu zdrowia (według skali Barthel albo FIM) oraz orzeczenia o stanie niepełnosprawności, w których stopień niepełnosprawności był zgodny z regulacjami Programu w edycjach 2019-2021. Ponadto w 2019 r., w związku z przeprowadzonym wywiadem środowiskowym, badano sytuację majątkową wnioskodawców (w drodze oświadczeń majątkowych, dokumentów potwierdzających uzyskiwane dochody). OPS w edycjach 2020 i 2021 w ogłoszeniu o naborze wniosków oraz Regulaminie realizacji usług opieki wytchnieniowej w ramach Programu Opieka wytchnieniowa edycja 2021 nie wymagał dokumentów dotyczących sytuacji majątkowej wnioskodawców.
- w edycjach 2019-2020 opieką wytchnieniową objęto wszystkie osoby zainteresowane. W edycji 2021 opieką wytchnieniową finansowaną ze środków Funduszu Solidarnościowego objęto: w formie pobytu dziennego osoby zainteresowane do limitu osób określonych we wniosku o przystąpienie do Programu (22 osoby) oraz trzy w formie pobytu całodobowego³⁶. Pomoc w postaci opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego dla osób zainteresowanych, które złożyły wnioski po wyczerpaniu ww. limitu – według stanu na dzień 26 listopada 2021 r. było to sześć osób - była finansowana ze środków własnych Gminy. W 2021 r. Gmina zaplanowała na ten cel 86,4 tys. zł, wydatki według stanu na dzień 26 listopada 2021 r., wyniosły 7,56 tys. zł,

³³ Po pięć z każdego roku objętego kontrolą, w tym w każdym roku po trzy świadczone w formie opieki dziennej w miejscu zamieszkania i dwie w formie całodobowej i były to sprawy o sygnaturach: OPS-PS.4602.1.2019.MW, OPS-PS.4602.12.2019.MW, OPS-PS.4602.2.2019.MKU, OPS-PS.4602.9.2019.DR, OPS-PS.4602.21.2019.WD, OPS-PS.4602.2.2020.DR, OPS-PS.4602.1.2020.DR, OPS-PS.4602.4.2020.DR, OPS-PS.4602.18.2020.MKU, OPS-PS.4602.22.2020.DR, OPS-PS.4602.14.2021.MWY, OPS-PS.4602.2.2021.MH, OPS-PS.4602.7.2021.EW, OPS-PS.4602.25.2021.WD, OPS-PS.4602.26.2021.EW.

³⁴ Dz. U. 2020 poz.1876.

³⁵ Zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 735, Kierownik OPS zawiadomił wnioskującego o przyczynach niezalatwienia sprawy w terminie i wyznaczył nowy termin zalatwienia.

³⁶ Dane wg stanu na dzień 30 września 2021 r.

- przyznane wsparcie opieki wytchnieniowej w zakresie miejsca, okresu i wymiaru było zgodne z wnioskowanym,
- członkowie rodziny lub opiekunowie byli informowani o prawach i obowiązkach wynikających z usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 246-312, 766)

Stan problematyczny

W edycjach 2020-2021 kontrolowana jednostka odstąpiła od wydawania decyzji administracyjnych o przyznaniu opieki wytchnieniowej. W tym kontekście, NIK wskazuje, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁷, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Stosownie do treści art. 115a ww. ustawy zadania w niej określone mogą być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym³⁸. Powołany art. 115a ustawy o pomocy społecznej zawiera postanowienie o finansowaniu zadań określonych w ustawie, a więc zadań z zakresu pomocy społecznej, na zasadach wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Z powyższego wynika, że opieka wytchnieniowa choć nie została wyraźnie wyszczególniona w ustawie o pomocy społecznej, nie funkcjonuje w oderwaniu od systemu opieki społecznej, jaki kształtują przepisy tej ustawy. W art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przewidziano, że osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub z innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić (art. 50 ust. 2 ustawy). Szczególnym rodzajem tej pomocy są specjalistyczne usługi opiekuńcze (art. 50 ust. 4 ustawy). Mając zatem na uwadze powyższe, usługę opieki wytchnieniowej należałoby kwalifikować jako świadczenie niepieniężne polegające na usługach opiekuńczych lub specjalistycznych usługach opiekuńczych w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej. Z kolei, w art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej sformułowana została zasada przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w postępowaniu administracyjnym w formie decyzji administracyjnej. Domniemanie działania organu pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnej, oprócz art. 14 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁹ wzmacnia art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w którym wskazano enumeratywną listę spraw niewymagających wydania decyzji. Konsekwencją zakwalifikowania usługi opieki wytchnieniowej do form świadczeń przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej, w postaci usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych jest uznanie, że forma procesowa rozstrzygnięcia wniosku o przyznanie tych usług, a także odmowa ich przyznania, podlega regulacjom zawartym w tej ustawie.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione okoliczności, w tym w szczególności potrzebę zapewnienia gwarancji procesowych potencjalnym beneficjentom usługi, przyjmując należy, że jej przyznanie (a także odmowa udzielenia) powinna przybrać formę aktu w postaci decyzji administracyjnej, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, dalej: ustawa o pomocy społecznej, ustawa.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

2.3 W wyniku badania 15 spraw z zakresu przyznania opieki wytchnieniowej ustalono, że:

- wsparcia udzielono w przedziale od czterech do 51 dni od dnia złożenia wniosku, przy czym najdłuższe terminy dotyczyły opieki wytchnieniowej świadczonej w formie pobytu całodobowego i uzależnione były od dostępności miejsc w ośrodku oferującym opiekę;
- wnioskodawcy zwracali się o udzielenie wsparcia w formie: pobytu dziennego w miejscu zamieszkania (w tych przypadkach wnioskodawca nie wskazywał osoby mającej realizować wsparcie) lub pobytu całodobowego w ośrodku wpisanym do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku prowadzonym przez Wojewodę Wielkopolskiego;
- w decyzjach i informacjach o przyznanym wsparciu określono okres i wymiar godzinowy lub całodzienny świadczonej pomocy. Zmiany w zakresie okresu i wymiaru świadczonej pomocy były inicjowane przez osoby zainteresowane. W przypadkach wsparcia w formie pobytu dziennego prowadzona była ewidencja świadczonych godzin wsparcia. W pięciu badanych sprawach⁴⁰ z ewidencji świadczonych godzin wynikało, że usługi były realizowane w innych okresach lub wymiarze niż przyznany. Kierownik OPS tłumaczyła to tym, że przychyłano się do prośby uczestników o zmniejszenie liczby godzin świadczonej pomocy. Podkreśliła, że sposób świadczenia usług uwzględniał w szczególności indywidualne potrzeby i możliwości podopiecznego. Z analizowanych spraw wynikało, że w latach 2019 - 2020 wymiar zrealizowanego wsparcia w formie pobytu dziennego wynosił od 115 do 240 godzin, a w formie pobytu całodobowego - po 14 dni. W 2021 r. (do 30 września) w formie pobytu dziennego wymiar zrealizowanego wsparcia wynosił od 88 do 208 godzin, a całodobowego - po 10 dni. W przypadkach opieki całodobowej zostało zapewnione wyżywienie;
- osoby korzystające z opieki wytchnieniowej nie korzystały w tym samym czasie z innych form pomocy, w tym usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług finansowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego;
- Kierownik OPS w 2019 r. celem weryfikacji czy osoby korzystające z opieki wytchnieniowej w postaci pobytu dziennego korzystają ze specjalistycznego poradnictwa zwrócił się do Starostwa Powiatowego w Poznaniu o informację czy Starostwo przystępuje do Programu. Odpowiedzi nie otrzymano.

(akta kontroli str. 246-312, 710-712)

2.4 W okresie objętym kontrolą osoby korzystające z opieki wytchnieniowej, po wyczerpaniu limitów określonych w Programach, tj. 14 dni w przypadku korzystania z opieki w formie pobytu całodobowego i 240 godzin w sytuacji korzystania z opieki w formie pobytu dziennego nie składały wniosków o udzielenie dodatkowego wsparcia. W 2021 r. nie były również składane wnioski w sytuacji zaistnienia nagłych okoliczności, tj. pobytu w szpitalu członka rodziny lub opiekuna prawnego – uczestnika Programu spowodowanego zakażeniem koronawirusem.

(akta kontroli str. 315-316)

⁴⁰OPS-PS.4602.2.2019.MKU, OPS-PS.4602.12.2019.MW, OPS-PS.4602.2.2020.DR, OPS-PS.4602.4.2020.DR, OPS-PS.4602.1.2020.DR.

2.5 Kierownik OPS w Mosinie podała, że główne bariery i trudności występujące w związku z realizacją Programu oraz jego słabe strony to: konieczność wydania w edycji 2019 karty oceny stanu pacjenta według zmodyfikowanej skali Barthel przez lekarza specjalistę, co wiązało się z długim okresem oczekiwania na wizytę u tego lekarza; w edycji 2019 brak wsparcia w zakresie interpretacji zapisów Programu ze strony Urzędu Wojewódzkiego; zbyt krótkie terminy na składanie wniosków na środki finansowe z Programu przez Gminy; brak informacji o Programie ze strony Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej; brak placówek świadczących pomoc w formie opieki wytchnieniowej całodobowej; obciążenie pracowników OPS zadaniami związanymi z realizacją Programu przy jednoczesnych brakach kadrowych. Zgodnie z informacją podaną przez Kierownika OPS do mocnych stron programu należą: możliwość uzyskania przez Gminę wsparcia w wysokości 100% kosztów Programu; jasno określone kryteria udziału w Programie; realne wsparcie osób sprawujących bezpośrednią opiekę na osobami niepełnosprawnymi; wzory dokumentów załączone do Programu.

(akta kontroli str. 371)

2.6 W okresie objętym kontrolą do OPS nie były składane skargi lub wnioski z zakresu świadczenia usług opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli str. 372)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W sprawie o sygnaturze OPS-PS.4602.14.2021.MWY dotyczącej przyznanej opieki wytchnieniowej, pomimo braku we wniosku oświadczenia określonego w art. 14 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴¹ kontrolowana jednostka nie wezwała wnioskodawcy do jego uzupełnienia.

Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 4 Regulaminu realizacji usług opieki wytchnieniowej w ramach Programu „Opieka wytchnieniowa – edycja 2021” przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Mosinie, w którym postanowiono, że w celu zgłoszenia osoby niepełnosprawnej do Programu członek rodziny lub opiekun prawny dostarcza do OPS w Mosinie oświadczenia RODO. Wzory oświadczeń stanowiły załącznik nr 3a do Regulaminu.

(akta kontroli str. 89-106, 301-304)

Kierownik OPS wyjaśniła, że nie uzupełniono wymaganego powyżej wskazanym Regulaminem oświadczenia z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 645-649)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania OPS w zbadanym zakresie.

Kryteria ogłoszone w informacjach o naborze wniosków i wprowadzonym w OPS regulaminie były zgodne z założeniami Programu. Do objęcia opieką wytchnieniową kwalifikowano osoby należące do grupy docelowej Programu, wydając decyzje lub informacje o przyznaniu wsparcia i jego wymiarze. Wymiar przyznanego wsparcia mieścił się w limitach określonych w Programie, był również zgodny z zapotrzebowaniem wynikającym ze złożonych wniosków. OPS zapewnił prowadzenie dokumentacji potwierdzającej wymiar udzielonego wsparcia.

⁴¹ Dz.U.U.E.L.2016.119.1 z 4 maja 2016 r.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę badanego obszaru.

3. Wydatkowanie i rozliczanie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3.1 Kwota środków finansowych wykorzystana w poszczególnych latach realizacji Programu wynosiła:

- a) w 2019 r.⁴² - 90,96 tys. zł, z tego 72,768 tys. zł środków z Solidarnościowego Funduszu (27,1% środków przyznanych) i 18,192 tys. zł środków własnych (27,1% wkładu własnego Gminy),
- b) w 2020 r.⁴³ - 156,99 tys. zł, z tego 125,592 tys. zł środków z Solidarnościowego Funduszu (32,7% środków przyznanych) i 31,398 tys. zł środków własnych (65,1% wkładu własnego Gminy),
- c) w 2021 r.⁴⁴ (do 30 września) - 51,76 tys. zł środków z Solidarnościowego Funduszu (15,7% środków przyznanych).

W latach 2019-2021 (30 września) OPS w Mosinie nie wydatkował środków na koszty obsługi Programu.

Gmina Mosina⁴⁵ dokonała zwrotu środków z Solidarnościowego Funduszu w następujących terminach i wysokościach:

- a) w edycji 2019 r.: 18 grudnia w wysokości 0,97 tys. zł z tytułu nadwyżki środków wynikających z aneksu do umowy oraz w dniu 31 grudnia w wysokości 198,28 tys. zł z tytułu niewykorzystanych środków na realizację zadań;
- b) w edycji 2020 r.: w dniach 15 stycznia 2021 r. i 31 grudnia w wysokości odpowiednio 0,04 tys. zł i 0,008 tys. zł z tytułu odsetek, 31 grudnia w wysokości 3,84 tys. zł z tytułu niewykorzystanych środków na obsługę Programu, 31 grudnia w wysokości 258,4 tys. zł z tytułu niewykorzystanych środków na realizację zadania.

Zwrot niewykorzystanych środków z Solidarnościowego Funduszu za lata 2019-2020 - dokonany przez Burmistrza Gminy Mosina - nastąpił w terminie określonym w umowach o dofinansowanie, tj. do 15 stycznia następnego roku.

Kierownik OPS wyjaśniła, że poziom wykorzystania środków przyznanych z Funduszu w latach 2019-2020 wynika z mniejszego niż zakładano zainteresowania Programem oraz z faktu, że osoby które pierwotnie deklarowały chęć udziału ostatecznie nie ubiegały się o uczestnictwo. Dodała, że w 2020 r. spowodowane było to obawą o stan zdrowia osób niepełnosprawnych. Odnośnie wykorzystania środków w 2021 r. (do września) podała, że obejmuje on tylko jeden miesiąc - sierpień. Co do wnioskowanych środków na koszty obsługi podała, że w czasie sporządzania wniosków o przyznanie środków, OPS nie miał wiedzy czy w danym roku wystąpią kwalifikowane koszty w tym zakresie. Dodała, że w 2021 r., według

⁴² Opieką wytchnieniową objęto 22 osoby (w tym jedna z nich skorzystała z dwóch form opieki). Zrealizowano 2 798 godzin i 39 dni opieki wytchnieniowej.

⁴³ Opieką wytchnieniową objęto 28 osób (w tym dwie z nich skorzystały z dwóch form opieki). Zrealizowano 4 953 godzin i 70 dni opieki wytchnieniowej.

⁴⁴ Opieką wytchnieniową objęto 23 osoby (w tym dwie z nich skorzystały z dwóch form opieki). Zrealizowano 1 996 godzin i 24 dni opieki wytchnieniowej.

⁴⁵ Informacje pozyskanie na podstawie art. 29 ust. ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

stanu na dzień 26 listopada 2021 r., OPS nie przewiduje wystąpienia kwalifikowanych kosztów obsługi.

(akta kontroli str. 135-152, 181, 183, 392-402, 409, 700-702, 710-712)

3.2 OPS posiadał wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Programu. W kontrolowanej jednostce wyodrębniona została także ewidencja księgową otrzymanych środków z Funduszu i dokonywanych z tych środków wydatków.

Całość wydatków w latach 2019-2021 (do 30 września) była poniesiona w okresach kwalifikowalności i dotyczyła zakupu usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej i pobytu całodobowego, świadczonych przez firmy zewnętrzne. W umowie o dofinansowanie na rok 2019 nie zostały określone zasady dotyczące ewentualnych refundacji wydatków poniesionych na realizację zadania, poniesionych przed dniem podpisania umowy. Natomiast w umowach na 2020 i 2021 rok określono, że refundacja wydatków może nastąpić ze środków Funduszu, jeśli wydatki zostały poniesione ze środków własnych gminy przed dniem podpisania umowy i w okresach kwalifikowalności wydatków. W toku kontroli stwierdzono, że w 2020 r. wydatki w kwocie 32,52 tys. zł, wynikające z faktur wystawionych przez Stowarzyszenie Na Tak faktura nr FV 198/DKP/2020 i Firmę „Gwarant” -Tomczyk sp. jawna faktura nr FV 73/P/2020 zostały poniesione po dniu podpisania umowy ze środków własnych Gminy, a następnie 80% wydatków zostało zwróconych ze środków Funduszu; OPS środki finansowe na realizację zadania - pochodzące z Funduszu oraz własne Gminy – otrzymał 31 sierpnia 2020 r. (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W przypadku wynagrodzenia z tytułu świadczenia opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, jego wysokość była ustalana w oparciu o miesięczne wykazy liczby godzin świadczonych usług, a w formie całodobowej na podstawie dokumentów zakupu z wyszczególnioną liczbą dób.

(akta kontroli str. 373-378, 463-625, 761-764)

3.3 Analiza dokumentów dotyczących działań informacyjnych oraz promocyjnych Programu w edycjach 2019-2021, a także oględziny strony internetowej i BIP OPS w Mosinie wykazały, że w materiałach informacyjnych umieszczane było logo Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz nazwa, przedmiot i cel Programu. Od 2021 r. w materiałach informacyjnych umieszczane były również znaki graficzne polskiej flagi i godła, a plakaty informacyjne zgodnie z Wytycznymi w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych⁴⁶ umieszczone zostały na fasadzie siedziby OPS i tablicy informacyjnej. W materiałach do edycji Programu 2020 i 2021 zawarta była również informacja o wysokości otrzymanego wsparcia finansowego. Informacji takiej OPS nie umieścił w materiałach dotyczących edycji 2019 – opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 23-106, 317-332, 682-688)

3.4 Sprawozdania z realizacji Programu za lata 2019-2020 zostały złożone w terminie, tj. w ciągu 30 dni od dnia zakończenia realizacji Programu. Zestawienie z realizacji Programu za 2020 r. również zostało złożone w terminie, tj. 15 dni od zakończenia realizacji Programu. Dane zawarte w sprawozdaniach i zestawieniu były zgodne ze stanem faktycznym i ewidencją księgową.

(akta kontroli str. 360-370, 392-402, 626-636)

3.5 Realizacja wsparcia nie była przedmiotem kontroli Wojewody Wielkopolskiego bądź innego organu.

(akta kontroli str. 637-641)

⁴⁶ Opracowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne>.

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

1. OPS w materiałach informacyjnych i promocyjnych o Programie - edycja 2019 zamieszczanych na stronie internetowej i BIP OPS oraz w lokalnej prasie, przesyłanych do stowarzyszeń i placówek oświatowych, nie zamieścił informacji o wysokości otrzymanego wsparcia finansowego. Było to niezgodne z postanowieniami Działu IX rozdziału pn. *Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji Programu*, pkt 11 części dot. *zadań gmin/powiatów*, który stanowi, że do takich zadań należy rozpowszechnianie w dowolnej formie, w prasie, radiu, telewizji, Internecie, oraz innych publikacjach (...) informacji o wysokości przyznanego wsparcia.

(akta kontroli str. 23-43, 682-688)

Kierownik OPS w wyjaśnieniach podała, że w 2019 r. nie zamieszczano informacji o wysokości przyznanego wsparcia prawdopodobnie z uwagi na to, że w tym roku utworzona była nowa strona internetowa oraz utworzono BIP OPS. Konieczność wdrożenia się w obsługę oraz zmiana pracownika prowadzącego BIP spowodowały, że informacje nie zostały zamieszczone przez przeoczenie.

(akta kontroli str. 710-712)

2. Wydatki z tytułu następujących faktur:

- a) FV 198/DKP/2020 wystawiona przez Stowarzyszenie Na Tak, w kwocie 1,68 tys. zł,

- b) FV 73/P/2020 wystawiona przez Firmę "Gwarant" - Tomczyk. sp. jawna w kwocie 30,84 tys. zł

zostały poniesione przez OPS w Mosinie w całości ze środków własnych Gminy (z podstawowego rachunku bankowego OPS) w dniach odpowiednio 2 listopada 2020 r. i 21 października 2020 r., podczas gdy powinny być dokonane z wyodrębnionego rachunku bankowy dla środków z Programu. Następnie w dniach 4 listopada 2020 r. i 23 października 2020 r. kwota stanowiąca 80% należności wynikających z tych faktur, tj. łącznie 26,016 tys. zł, została zwrócona na konto bankowe OPS ze środków i konta bankowego wyodrębnionego dla środków Funduszu Solidarnościowego. Było to niezgodne z postanowieniami działu VI pkt 3 Programu Opieka wytchnieniowa – edycja 2020, zgodnie z którym w przypadku podpisania umowy pomiędzy wojewodą a gminą/powiatem w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego po dniu rozpoczęcia realizacji zadania, będzie ono realizowane od daty podpisania umowy, przy czym istnieje możliwość zrefundowania ze środków Programu wydatków poniesionych w związku z realizacją zadania, tj. od dnia 6 marca 2020 r.

W przedmiotowym przypadku realizacja zadania świadczenia usług opieki wytchnieniowej została rozpoczęta w dniu 1 sierpnia 2020 r., natomiast umowa o dofinansowanie została zawarta 27 lipca 2020 r. Środki z Solidarnościowego Funduszu na realizację Programu OPS otrzymał 31 sierpnia 2020 r. Zatem w świetle powyżej powołanej regulacji Programu, refundacja wydatku poniesionego przez gminę byłaby możliwa gdyby zadanie zostało rozpoczęte przed 27 lipca 2020 r. oraz w przypadku gdyby wydatek został poniesiony w okresie od 6 marca 2020 r. do 26 lipca 2020 r. Podsumowując wydatki poniesione po 26 lipca 2020 r. ze środków własnych gminy nie podlegają refundacji.

(akta kontroli str. 569-596, 763-764)

Kierownik OPS wyjaśniła, że umowa o dofinansowanie zadania w 2020 r. zawiera nakaz ponoszenia wydatków związanych z przedmiotem umowy za pośrednictwem rachunku bankowego wskazanego do realizacji Programu. Dokonanie płatności na podstawie powyżej powołanych faktur nastąpiło omyłkowo i następnie zwrócono należne środki z konta wyodrębnionego dla środków funduszu na konto podstawowe OPS.

(akta kontroli str. 700-702)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe otrzymane na realizację zadania opieki wytchnieniowej zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i w terminach określonych w Programie. OPS wyodrębnił rachunek bankowych oraz prowadził odrębną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z nich wydatków. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu płatności ze środków własnych Gminy za zakupione usługi niezgodnie z zawartą umową. Nie miała ona jednak wpływu na prawidłowość i zakres realizacji zadań związanych z zapewnieniem usług opieki wytchnieniowej.

OPS podejmował działania promocyjne i informacyjne dotyczące realizacji Programu, jednak w pierwszym roku realizacji pominięta została informacja dotycząca wysokości przyznanych środków finansowych.

Sprawozdania i zestawienia z realizacji Programu składane były terminowo w oparciu o dane wynikające z ewidencji księgowej.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) planowanie potrzeb dotyczących wsparcia wytchnieniowego i kwot na usługi opieki wytchnieniowej w sposób rzetelny,
- 2) zamieszczanie wymaganych klauzul społecznych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego,
- 3) podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania Regulaminu pracy w zakresie ewidencjonowania wyjazdów służbowych,
- 4) zapewnianie sposobu prowadzenia dokumentacji spraw socjalnych w sposób gwarantujący prawidłowość prezentowanych w nich danych.

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 Poznaniu. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Poznań, dnia 21 grudnia 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Aleksandra Koszarek

Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis