



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.035.03.2021

**Dominika Frencel**

**Dyrektor**

Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej  
ul. Słowackiego 19A, 63-300 Pleszew

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/062 „Zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychnieniowego”

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka Kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pleszewie, ul. Słowackiego 19a, 63-300 Pleszew (dalej: „MGOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Justyna Zawieja, Dyrektor Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, w okresie objętym kontrolą - do 30 listopada 2021 r. Od 1 grudnia 2021 r. Dyrektorem MGOPS była Dominika Frencel <sup>1</sup> .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li><li>2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li><li>3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli (17 grudnia 2021 r.), z wykorzystaniem danych i dokumentów z okresu wcześniejszego, jeśli były niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Poznaniu
Kontroler	Izabela Chlebowska-Gąszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/156/2021 z dnia 18 października 2021 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-7, 790)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, opieka wytchnieniowa realizowana była przez MGOPS począwszy od 2020 r. Wsparciem objęto członków rodzin lub opiekunów 58 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności<sup>4</sup>, w tym 10 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności. NIK pozytywnie ocenia realizację wsparcia wytchnieniowego na rzecz opiekunów osób niesamodzielných. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego, opierało się jednak na nie w pełni rzetelnej analizie potrzeb, polegającej jedynie na założeniu, że dotyczyć ono będzie około 10% osób pobierających świadczenia opiekuńcze, bez korzystania z innych możliwości ustalenia potrzeb. Nie badano przy tym rzeczywistego zapotrzebowania,

<sup>1</sup> Dominika Frencel w okresie wcześniejszym, tj. od 1 października 2020 r. do 30 listopada 2021 r. była Zastępcą Dyrektora MGOPS.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>4</sup> lub z orzeczeniami równoważnymi.

a umieszczenie na stronie internetowej zaproszenia do zgłaszania się osób zainteresowanych w 2020 r. tą formą wsparcia, ze względu na późne jego ogłoszenie, nie spełniało swojej roli w tym zakresie. Po zawarciu umowy z Wojewodą Wielkopolskim na realizację przez Miasto i Gminę Pleszew zadań w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej, dopiero po ponad trzech miesiącach zawarte zostały przez MGOPS umowy cywilnoprawne z osobami realizującymi je w 2020 r. Przyczyniło się to do tego, że wsparcie dla opiekunów osób niesamodzielnych w większości przypadków rozpoczęto realizować dopiero w listopadzie 2020 r., w efekcie czego (przy jednoczesnym wpływie pandemii COVID-19) niewykorzystane w 2020 r. środki w wysokości ponad 24 tys. zł zostały zwrócone. Ponadto, przy zawieraniu umów z osobami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej nie została zachowana zasada konkurencyjności i przejrzystości<sup>5</sup>. Osoby, które świadczyły usługi opieki wytchnieniowej<sup>6</sup> posiadały kwalifikacje adekwatne do potrzeb.

W okresie objętym kontrolą prawidłowo kwalifikowano do Programu „Opieka wytchnieniowa”. Opieką w ramach Programu objęte zostały osoby należące do jego grupy docelowej. W edycjach 2020-2021 kontrolowana jednostka nie wydawała jednak decyzji administracyjnych o przyznaniu opieki wytchnieniowej oraz w 2021 r. również o odmowie udzielenia takiego wsparcia.

Środki otrzymane na realizację wsparcia wytchnieniowego wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki poniesione były w okresie kwalifikowalności oraz na zadania określone w Programie, w tym na wynagrodzenie personelu wypłacane w wysokościach ustalonych w umowach cywilnoprawnych oraz w terminach tam wskazanych. MGOPS nie dokumentował jednak weryfikacji, czy osoby świadczące usługi opieki wytchnieniowej, nie należały do grupy osób, których wynagrodzenia zaliczane są do kosztów niekwalifikowalnych. Ponadto w 2020 r. nie wywiązano się z obowiązków informacyjnych, określonych w umowie na realizację ww. zadania zawartej z Wojewodą Wielkopolskim.

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

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.**

Opis stanu faktycznego

1. W 2020 r., zgodnie ze złożonymi do Wojewody Wielkopolskiego wnioskami, planowano objąć opieką wytchnieniową w formie pobytu dziennego 20 osób (w tym 10 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności) natomiast w 2021 r. – początkowo 60 osób (w tym 10 dzieci) a ostatecznie<sup>8</sup> 30 osób (w tym 5 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności).

Wniosek dotyczący edycji 2020 przekazano do Wojewody Wielkopolskiego 1 kwietnia 2020 r., a następnie został on zaktualizowany 24 kwietnia 2020 r.

<sup>5</sup> o której mowa w §2 ust. 7 umowy nr 25/2020/OW z 20 lipca 2020 r. pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Pleszew reprezentowaną przez Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew.

<sup>6</sup> Na podstawie dokumentacji 5 osób, która objęta została kontrolą.

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

<sup>8</sup> Zgodnie z wnioskiem z dnia 5 marca 2021 r.

Aktualizacja dotyczyła zwiększenia planowanego kosztu usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej z 30 zł do 40 zł za godzinę, a w konsekwencji, dotyczyła planowanego całkowitego kosztu.

Z kolei, wniosek dotyczący edycji 2021, w którym wskazano 60 osób (w tym 10 dzieci) do objęcia wsparciem, przekazany został do Wojewody 21 grudnia 2020 r., a skorygowany 18 stycznia 2021 r. (korekta dotyczyła druku wniosku, ponadto załączono kalkulację kosztów). W związku z otrzymanym przez Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, pismem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 marca 2021 r., w którym zwrócono się do Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast o aktualizację wniosków wraz z uwzględnieniem 50% kwoty pierwotnie wnioskowanej – 5 marca 2021 r. przekazano zaktualizowany wniosek, w którym wskazano 30 osób (w tym 5 dzieci) do objęcia ww. wsparciem.

We wniosku dotyczącym edycji 2021 (z dnia 21 grudnia 2020 r., zmienionym 18 stycznia 2021 r. oraz 5 marca 2021 r.) w informacjach opisowych błędnie wskazano, że Miasto i Gmina Pleszew w roku poprzednim realizowała zadanie w formie pobytu dziennego, które adresowane było do 3 dzieci oraz 22 osób dorosłych, podczas gdy w rzeczywistości realizowane były dla innej liczby osób<sup>9</sup>.

Natomiast w załączniku „kalkulacja kosztów” do wniosku z dnia 18 stycznia 2021 r. (pkt. 2 i 3), wskazano 40 osób jako planowaną liczbę osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 10 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, podczas gdy we wniosku z dnia 21 grudnia 2020 r. oraz z 18 stycznia 2021 r. założono, że wsparcie będzie obejmowało 60 (a nie 50 osób).

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza wynikało to z omyłki pisarskiej, a także z tego, że wniosek dotyczący edycji 2021 przygotowywano w oparciu o dane źródłowe zawarte we wniosku z edycji 2020.

(dowód: akta kontroli str. 11-39, 679-705)

Ogółem, planowany całkowity koszt świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego w 2020 r., zgodnie z wnioskiem (aktualizacją) z dnia 24 kwietnia 2020 r. wynosił 192 000 zł, natomiast całkowita wnioskowana kwota środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu wynosiła 155 136 zł (z tego 153 600 zł na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego oraz 1 536 zł – na koszt obsługi Programu). Z kolei, w 2021 r. planowany całkowity koszt świadczenia usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wynosił, zgodnie z wnioskiem (aktualizacją) z dnia 5 marca 2021 r. 288 000 zł, koszt obsługi Programu – 5 760 zł, a całkowita wnioskowana kwota środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu wynosiła 293 760 zł. Planowana liczba godzin usług opieki wytchnieniowej wynosiła – w edycji 2020 – 4800, a w edycji 2021 – 7200 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 11-39)

W celu rozpoznania potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej w edycji 2020 (tj. oszacowania liczby osób, które mogłyby wziąć udział w programie) przyjęto, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS<sup>10</sup>, 10% liczby osób pobierających w 2019 r. świadczenia opiekuńcze (świadczenia pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy). Zgodnie z wyjaśnieniami, z rejestrów MGOPS wynikało, że powyższe świadczenia pobierało 236 osób, oszacowano więc, iż możliwa liczba osób, które mogłyby skorzystać ze wsparcia to 23 osoby. We wniosku wskazano 20 osób (w tym 10 dzieci), a ostatecznie wzięły udział 23 osoby (w tym 3 dzieci), o czym

<sup>9</sup> Realizowana była dla 23 osób, w tym 20 osób dorosłych i 3 dzieci

<sup>10</sup> Wszystkie wyjaśnienia Dyrektora MGOPS przytoczone w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym składane były przez Dominikę Frencl, będącą Dyrektorem MGOPS od 1 grudnia 2021 r., która wcześniej, w okresie kontrolowanym (od 1 października 2020 r.) była Zastępcą Dyrektora MGOPS.

szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Z kolei, w edycji 2021 przyjęto szacunki wynikające z doświadczeń poprzedniej edycji programu.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Działania informujące i promujące program prowadzone były poprzez stronę internetową w edycji 2020 – UMiG<sup>11</sup> w Pleszewie, natomiast w edycji 2021 – przez stronę internetową MGOPS. W edycji 2020 – zaproszenie do udziału w programie umieszczone zostało na stronie internetowej 31 marca 2020 r. a termin zgłaszania osób zainteresowanych tą formą wsparcia wskazano do 3 kwietnia 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-61)

Oświadczenia o przyjęciu środków finansowych na kwotę 155 136 zł (edycja 2020) oraz 293 760 zł (edycja 2021) złożone zostały odpowiednio 1 czerwca 2020 r. oraz 29 kwietnia 2021 r., tj. w ciągu odpowiednio: dwóch oraz jednego dnia roboczego, po otrzymaniu z Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego informacji o ogłoszeniu wyników naborów.

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 710-715)

**2.** Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew zawarł dwie umowy – w ramach edycji 2020 oraz 2021 – na realizację zadania w zakresie świadczenia usługi opieki wytchnieniowej dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub orzeczeniami równoważnymi – poprzez możliwość uzyskania doraźnej, czasowej pomocy w formie usługi opieki wytchnieniowej w postaci pobytu dziennego. Umowy te zawarte zostały 20 lipca 2020 r. oraz 21 maja 2021 r. i obejmowały realizację zadania w łącznej kwocie (odpowiednio) 153 600 zł oraz 288 000 zł, a także na koszty związane z obsługą programu (odpowiednio 1 536 zł oraz 5 760 zł). W okresie objętym kontrolą usługi opieki wytchnieniowej realizowano wyłącznie w ramach pobytu dziennego w miejscu zamieszkania, ponieważ jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, nie było zainteresowania innymi formami wsparcia w ramach programu opieka wytchnieniowa.

(dowód: akta kontroli str. 62-83, 687)

MGOPS otrzymał środki z Miasta i Gminy Pleszew w wysokości określonej we wniosku z 2020 r., tj. 155 136 zł (edycja 2020) oraz do 30 września 2021 r. – 221 760 zł (edycja 2021).

(dowód: akta kontroli str. 468, 477-479, 503-510)

Realizację wsparcia w edycji 2020 rozpoczęto w większości przypadków objętych kontrolą dopiero w listopadzie 2020 r. (od 2 do 23 listopada)<sup>12</sup> i prowadzono je do końca 2020 r., natomiast w kolejnej edycji - rozpoczęto 24 maja i realizowano (z wyjątkiem jednej osoby) do 30 listopada 2021 r. Po 30 listopada 2021 r. zawarto ponadto jedną umowę w zakresie realizacji zadania dla jednej osoby w okresie od 1 do 20 grudnia 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 258-434, 706-709, 774-780)

**3.** Zadanie z zakresu opieki wytchnieniowej realizowane było przez MGOPS, jako jednostkę organizacyjną Miasta i Gminy Pleszew, na podstawie zapisów

---

<sup>11</sup> Urząd Miasta i Gminy Pleszew.

<sup>12</sup> W przypadku dwóch osób, objętych opieką wytchnieniową – pierwszym dniem udzielenia wsparcia był 26 i 28 październik 2020 r. Szczegółowym badaniem objęto 15 losowo wybranych wniosków o wsparcie opieką wytchnieniową w okresie objętym kontrolą.

zawartych w Statucie tej jednostki. W mieście i gminie Pleszew nie została przyjęta uchwała w sprawie realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 189-193)

Wszystkie usługi opieki wytchnieniowej w okresie objętym kontrolą, świadczone były przez osoby, z którymi zawarte zostały przez Dyrektora MGOPS umowy cywilnoprawne oraz, które nie były pracownikami zatrudnionymi w ramach umowy o pracę w tej jednostce, w Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew lub w innych gminnych jednostkach organizacyjnych. Usługi świadczone były w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej.

Umowy zawarte zostały z 10 osobami w 2020 r. oraz z 28 osobami w 2021 r. W edycji 2020 zawarte były one w okresie od 21 października do 10 listopada 2020 r. natomiast w edycji 2021 r. - od 10 maja do 27 września (na okres od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2020 r. oraz do 30 listopada 2021 r., do którego realizowano wsparcie). Po 30 listopada 2021 r. zawarto ponadto jedną umowę na okres od 1 do 20 grudnia 2021 r. w zakresie realizacji zadania dla jednej osoby.

(dowód: akta kontroli str. 84-188, 774-780)

W umowach wskazano osobę wyznaczoną z ramienia Zleceniodawcy (w 2020 r. - pracownika socjalnego MGOPS, w 2021 r. - koordynatora) nadzorującą / koordynującą przebieg realizacji zadania. Wskazano również, że wynagrodzenie będzie obliczane na podstawie miesięcznej karty świadczenia usługi prowadzonej przez Zleceniobiorcę na podstawie wzoru przekazanego przez Zleceniodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 84-188)

Podczas zlecenia usług opieki wytchnieniowej nie była stosowana zasada konkurencyjności, o której mowa w § 2 ust. 7 umowy nr 25/2020/OW z 20 lipca 2020 r. zawartej pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Pleszew reprezentowaną przez Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 64-83)

4. W 2020 r. nie powołano koordynatora usług. Natomiast w 2021 r. został powołany koordynator, który posiadał doświadczenie w obszarze zarządzania i organizacji usług w zakresie tożsamym z przedmiotem zadania. Koordynator ukończyła ponadto studia w zakresie pedagogiki opiekuńczo-resocjalizacyjnej oraz studia podyplomowe w zakresie „Gerontologia i Opieka nad Osobami Starszymi”. Koordynator zajmowała się m.in. przyjmowaniem oraz weryfikowaniem wniosków, informowaniem o zakwalifikowaniu się do Programu, bieżącym rozliczaniem oraz nadzorem w wykonywaniu usług przez opiekunki. Koordynator realizowała ww. zadania w ramach zawartych dwóch umów cywilnoprawnych: w okresie od 20 kwietnia do 31 października 2021 r. finansowanej ze środków własnych gminy oraz w okresie od 2 listopada 2021 r. do 22 grudnia 2021 r.<sup>13</sup>, których wydatkowane zaplanowane było ze środków Programu przeznaczonych na koszty obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 191, 203-222, 782-784)

Osoby, które świadczyły usługi opieki wytchnieniowej<sup>14</sup> posiadały kwalifikacje m.in. w zawodzie opiekun medyczny, asystent osoby niepełnosprawnej, terapeuta zajęciowy lub ukończone studia na kierunku pedagogika w specjalności: pedagogika resocjalizacyjna i praca socjalna lub edukacji wczesnoszkolnej i arteterapii. Posiadały również ukończone szkolenia m.in. z zakresu ratownictwa medycznego

<sup>13</sup> Zgodnie z umową zlecenie nr MGOPS.OW.30.2021 z 29 października 2021 r.

<sup>14</sup> Na podstawie dokumentacji 5 osób, która objęta została kontrolą.

i umiejętności społecznych. Nie było ogłoszenia/informacji o naborze, w której określone byłyby szczegółowe wymagania i kryteria, jednak były one, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, przedstawiane i weryfikowane w trakcie osobistych spotkań z Dyrektorem MGOPS i koordynatorem. Dokładano wszelkich starań, aby kadra posiadała stosowne uprawnienia i doświadczenie w zakresie opieki nad inną osobą (zwłaszcza starszą i/lub niepełnosprawną).

(dowód: akta kontroli str. 436-465, 770-774)

5. W latach 2020-2021<sup>15</sup> przeprowadzone zostały kontrole<sup>16</sup> w zakresie zgodności wymiaru godzin i jakości świadczonych usług, które z uwagi na stan epidemii i związane z tym ryzyko zakażenia wirusem COVID-19, odbywały się poprzez rozmowy telefoniczne z beneficjentami. Zgodnie z czterema protokołami kontroli (dwa w każdym roku), dotyczyły one usług świadczonych w listopadzie i grudniu 2020 r., obejmując 21 podopiecznych, a także okresu od początku realizacji Programu w 2021 r. do 17 sierpnia 2021 r. i do 20 października 2021 r., obejmując 13 podopiecznych.

Zgodnie z protokołami kontroli, nie stwierdzono nieprawidłowości. Wszystkie osoby potwierdziły, że opiekunki realizowały swoje zadania w miejscu zamieszkania podopiecznego. Nie wniesiono również uwag i zastrzeżeń do pracy opiekunów.

(dowód: akta kontroli str. 197-202)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą zawarte zostały przez Dyrektora MGOPS umowy cywilnoprawne z osobami realizującymi usługi opieki wytchnieniowej, które nie były pracownikami zatrudnionymi w ramach umowy o pracę w MGOPS, w Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew lub w gminnych jednostkach organizacyjnych. Nie przeprowadzono przy tym otwartego konkursu ofert. Nie było również pisemnej informacji/ogłoszenia o naborze, w której określone byłyby szczegółowe kryteria. Wymagania przedstawiane i weryfikowane były, jak podała w wyjaśnieniach Dyrektor MGOPS, w trakcie osobistych spotkań z Dyrektorem MGOPS i koordynatorem<sup>17</sup>.

Tym samym, nie została zachowana (również poprzez ew. inne działania) zasada konkurencyjności i przejrzystości, o której mowa w §2 ust. 7 umowy nr 25/2020/OW z 20 lipca 2020 r. zawartej pomiędzy Wojewodą Wielkopolskim a Gminą Pleszew, reprezentowaną przez Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew.

W §2 ust. 7 i 8 umowy dotyczącej edycji 2020 wskazano, że „(ust. 7) Gmina zobowiązuje się dokonywać wyboru podmiotów w celu realizacji zadania w sposób racjonalny, gospodarny i celowy, w oparciu o najbardziej korzystną ekonomicznie i jakościowo ofertę, z zachowaniem zasady konkurencyjności i przejrzystości oraz dołożyć wszelkich starań w celu uniknięcia konfliktów interesów rozumianego jako brak bezstronności i obiektywności w wypełnianiu funkcji jakiegokolwiek podmiotu objętego umową, w związku z realizowanym Zadaniem, a sposób wyboru oferty, trwale udokumentować. (ust. 8) W przypadku, o którym mowa w ust. 7, Gmina zobowiązuje się przedstawić na żądanie Wojewody dokumentację

<sup>15</sup> Do dnia kontroli, tj. 23 listopada 2021 r.

<sup>16</sup> W 2020 r. kontrole przeprowadzone zostały przez pracownika socjalnego MGOPS, natomiast w 2021 r. – przez koordynatora Programu.

<sup>17</sup> Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami dokładano wszelkich starań, aby kadra posiadała stosowne uprawnienia i doświadczenie w zakresie opieki nad inną osobą (zwłaszcza starszą i/lub niepełnosprawną).

z przeprowadzonego otwartego konkursu ofert i wyboru podmiotów w celu realizacji Zadania.”

(dowód: akta kontroli str. 64-188)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor MGOPS, w edycji 2020 programu, kadre opiekunek stanowiły w większości (siedem na 10) pracownicy pleszewskiego Środowiskowego Domu Samopomocy, którego działalność od dnia 26 października 2020 r. była zawieszona na podstawie decyzji Wojewody Wielkopolskiego. Dwie opiekunki natomiast realizowały podobne usługi w ramach działalności Stowarzyszenia „Zrozumieć i Pomóc”. W edycji 2021 kadre ponadto stanowili pracownicy pozyskani aktywnie z kadr Domów Pomocy Społecznej i Pleszewskiego Centrum Medycznego, a siedem osób zgłosiło się samodzielnie do MGOPS. Zgodnie z wyjaśnieniami, w obydwu edycjach pozyskiwanie kadry opiekunek pozostawało w gestii MGOPS.

(dowód: akta kontroli str. 189-191)

Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew w wyjaśnieniach wyraził stanowisko, że w powyższej sprawie miał zastosowanie przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który obowiązywał od 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 poz. 374 )<sup>18</sup>. W wyjaśnieniach podano, że Ustawodawca wyłączył tym przepisem stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli: 1) przedmiot zamówienia obejmuje usługi, 2) usługi są niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, a także zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby albo jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego. Burmistrz wskazał również, że w Mieście i Gminie Pleszew liczba zgonów od lipca 2020 r. w odniesieniu do roku poprzedniego zdecydowanie rosła, ostatecznie osiągając w listopadzie wartość wyższą o ponad 140%. Podjęcie działań zmierzających do zawarcia umów miało miejsce w czasie obowiązywania ww. przepisu. „Powszechnie wtedy oczekiwano, że przepisy te będą obowiązywały dłużej, zaś *vacatio legis* nowych przepisów bywało dramatycznie krótkie. Sytuacja związana z obostrzeniami była wysoce skomplikowana i każda forma działania zmierzająca do ograniczenia kontaktów i szybszego (prostszego) zawarcia umów była bardzo cenna i pożądana. I jako taka także ograniczała rozprzestrzenianie się COVID. (...) Nie bez znaczenia pozostaje także doświadczenie zawodowe osób realizujących zadanie, dające pewność w tej nieprzewidywalnej sytuacji dobrze wykonanej pracy z zachowaniem reżimu sanitarnego oraz troski o drugiego człowieka oraz bezpieczeństwa obu stron umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 679-686)

W ocenie NIK, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na to, że w przedmiotowym przypadku, zasada konkurencyjności i przejrzystości zachowana mogła zostać w sposób inny niż poprzez zastosowanie trybów zamówień publicznych określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, do której odnosi się przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (np. poprzez organizację konkursu ofert/aplikacji lub zapytania cenowego, w formie

<sup>18</sup> Przepis ten stanowił, że „Do zamówień, których przedmiotem są towary lub usługi niezbędne do przeciwdziałania COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo szybkiego i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się choroby lub jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia publicznego.



elektronicznej). Poza tym, za wątpliwe w przedmiotowym przypadku, należałoby uznać spełnienie warunku niezbędności ew. zamówień do przeciwdziałania COVID-19. Celem zamawianej usługi jest bowiem zapewnienie opieki wytchnieniowej a nie przeciwdziałanie zakażeniom spowodowanym ww. wirusem lub ich skutkom.

2. NIK wskazuje ponadto, że pomimo tego, iż umowa z Wojewodą Wielkopolskim zawarta została 20 lipca 2020 r., dopiero po ponad trzech miesiącach, tj. w październiku i w listopadzie 2020 r. zawarte zostały umowy cywilnoprawne z 10 osobami realizującymi w 2020 r. usługi opieki wytchnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 64-188)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że obowiązki Zastępcy Dyrektora przejęła od 1 października 2020 r., zatem nie posiada wiedzy dotyczącej późnego zawarcia ww. umów cywilnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 751-752)

Burmistrz wyjaśnił, że „pełna realizacja zadania w sytuacji rozprzestrzeniającego się Covid-19 nie była do końca pewna. To czas wycofania społecznego i ogromnego lęku przed zakażeniem, w okresie kiedy cały świat czekał na szczepionkę”.

(dowód: akta kontroli str. 679-686)

W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, na skutek którego czas na realizację świadczeń został w znacznym stopniu ograniczony.

3. Nie w pełni rzetelnie przeprowadzona została analiza potrzeb dotycząca wsparcia wytchnieniowego. W celu rozpoznania potrzeb w zakresie opieki wytchnieniowej w edycji 2020 (tj. szacowania liczby osób, które mogłyby wziąć udział w Programie) przyjęto, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, 10% liczby osób pobierających w 2019 r. świadczenia opiekuńcze (świadczenia pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy). Zgodnie z wyjaśnieniami, z danych z rejestrów MGOPS wynikało, że powyższe świadczenia pobierało 236 osób, oszacowano więc, iż liczba osób, które mogłyby skorzystać ze wsparcia to 23 osoby. We wniosku wskazano 20 osób (w tym 10 dzieci), a ostatecznie wzięły udział 23 osoby (w tym 3 dzieci).

Burmistrz wyjaśnił, że Miasto i Gmina Pleszew po raz pierwszy przystąpiło do programu w 2020 r. i nie było wówczas bazy potencjalnych klientów, która wynikałaby z doświadczenia wcześniejszych edycji. W wyjaśnieniach wskazano również, że był to okres pierwszego kwartału 2020 r., który był początkiem pandemii, a także powszechnego strachu i nowych obwarowań, co wpływało na brak zainteresowania programem.

(dowód: akta kontroli str. 40, 699-704)

NIK podkreśla, że w edycji Programu na 2020 r. nie uwzględniano w kalkulacjach, danych o rzeczywistym zapotrzebowaniu, na co wpłynął również fakt, że zaproszenie do udziału w programie umieszczone zostało na stronie internetowej UMiG w Pleszewie dopiero 31 marca 2020 r., wskazując termin zgłaszania osób zainteresowanych tą formą wsparcia do 3 kwietnia 2020 r.

Biorąc pod uwagę doświadczenia ww. edycji, w kolejnej (2021) przyjęto już 60 osób<sup>19</sup> do objęcia wsparciem. Ostatecznie wprowadzono zmniejszenie tej liczby, to jednak zmiana wynikała z pisma Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 marca 2021 r.,

<sup>19</sup> Wniosek przekazany został do Wojewody 21 grudnia 2020 r., a skorygowany 18 stycznia 2021 r. (korekta nie dotyczyła liczby osób).

w którym zwrócono się do Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast o aktualizację wniosków wraz z uwzględnieniem 50% kwoty pierwotnie wnioskowanej.

(dowód: akta kontroli str. 43-45, 21-39)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą opieka wytchnieniowa realizowana była przez MGOPS począwszy od 2020 r. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego dla opiekunów osób niesamodzielnych, opierało się jednak na nie w pełni rzetelnej analizie potrzeb, polegającej jedynie na założeniu, że dotyczyć ono będzie około 10% osób pobierających świadczenia opiekuńcze, bez korzystania z innych możliwości ustalenia potrzeb. Nie badano przy tym rzeczywistego zapotrzebowania na te usługi, a umieszczenie na stronie internetowej zaproszenia do zgłaszania się osób zainteresowanych w 2020 r. tą formą wsparcia, ze względu na późne jego opublikowanie, nie spełniało swojej roli w tym zakresie. Ponadto, po zawarciu umowy z Wojewodą Wielkopolskim na realizację przez Miasto i Gminę Pleszew zadań w zakresie świadczenia usług opieki wytchnieniowej, dopiero po ponad trzech miesiącach zawarte zostały przez MGOPS umowy cywilnoprawne z osobami realizującymi w 2020 r. usługi opieki wytchnieniowej. Przyczyniło się to do tego, że wsparcie dla opiekunów osób niesamodzielnych w większości przypadków rozpoczęto realizować dopiero w listopadzie 2020 r., w efekcie czego (przy jednoczesnym wpływie pandemii COVID-19) niewykorzystane w 2020 r. środki w wysokości ponad 24 tys. zł zostały zwrócone. Z kolei, przy zawieraniu umów z osobami świadczącymi usługi opieki wytchnieniowej, nie została zachowana zasada konkurencyjności i przejrzystości. Osoby, które świadczyły usługi opieki wytchnieniowej<sup>20</sup> posiadały kwalifikacje adekwatne do potrzeb.

OBSZAR

## **2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.**

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2021 Miasto i Gminę Pleszew zamieszkiwało 259 dzieci niepełnosprawnych<sup>21</sup>. W latach tych opieką wytchnieniową w formie opieki dziennej w miejscu zamieszkania objęto odpowiednio 3 i 7 dzieci (tj. 1,16% i 2,70% dzieci niepełnosprawnych zamieszkujących Miasto i Gminę Pleszew). Liczba osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności zamieszkujących Miasto i Gminę Pleszew w latach 2020-2021 (do 30 września) wynosiła odpowiednio 665 i 619, spośród nich, opieką wytchnieniową objęto odpowiednio 20 i 28 osób (tj. 3,01% i 4,52%). W tych latach złożono odpowiednio: 23 i 36 wniosków (w tym 11 o kontynuację programu w 2021 r.).

2. W latach 2020-2021 wsparciem w ramach opieki wytchnieniowej objęto 58 osób, w tym 10 dzieci, tj. 23 osoby (w tym 3 dzieci) w 2020 r. oraz 35 osób (w tym 7 dzieci) w 2021 r. Wszystkie objęte kontrolą osoby (15 w tym 5 dzieci) posiadały orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności<sup>22</sup> lub orzeczenia równoważne<sup>23</sup>, a dzieci - orzeczenia o niepełnosprawności 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.

(dowód: akta kontroli str. 225-228)

<sup>20</sup> Na podstawie dokumentacji 5 osób, która objęta została kontrolą.

<sup>21</sup> Na podstawie orzeczeń wydanych przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności oraz danych dotyczących osób pobierających w MGOPS zasiłek pielęgnacyjny (na podstawie orzeczeń z PCPR lub równoważnych).

<sup>22</sup> Wydane przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności.

<sup>23</sup> Wydane przez lekarza orzecznika ZUS (orzeczenia o niezdolności do samodzielnej egzystencji).

3. W MGOPS nie wprowadzono regulaminu/procedur regulujących sposób postępowania przy kwalifikowaniu do wsparcia. Realizacja zadania oparta była wyłącznie na wskazaniach zawartych w Programie. W prowadzonych naborach decydowała kolejność zgłoszeń, aż do wyczerpania środków finansowych poszczególnych edycji Programu.

(dowód: akta kontroli str.189-192, 693, 776)

Szczegółowym badaniem objęto 15 losowo wybranych wniosków o wsparcie opieką wytchnieniową. W jego wyniku stwierdzono, że podczas kwalifikowania do programu, wymagano od osób ubiegających się o wsparcie wypełnienia karty zgłoszenia do programu oraz przedstawienia orzeczenia o niepełnosprawności. Ponadto w edycji 2021 wymagano również potwierdzenia (poprzez złożenie podpisu) zapoznania się z informacjami o Programie.

(dowód: akta kontroli str. 258-435)

Do wszystkich objętych kontrolą wniosków (kart zgłoszenia) dołączone były wymagane dokumenty, tj. orzeczenia o niepełnosprawności.

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano oceny według skali Barthel lub skali FIM.

(dowód: akta kontroli str. 258-435)

W edycji 2020 opieką wytchnieniową objęto wszystkie osoby, które złożyły karty zgłoszenia do Programu. W edycji 2021 opieką wytchnieniową finansowaną ze środków Funduszu Solidarnościowego objęto zainteresowane osoby do limitu określonego we wniosku o przystąpienie do Programu (do wyczerpania wolnych miejsc).

Przyznane wsparcie było zgodne z wnioskowanym w zakresie miejsca realizacji usług opieki wytchnieniowej (w miejscu zamieszkania) oraz czasu/harmonogramu (w karcie zgłoszenia do programu wskazywano m.in. „zgodnie z potrzebą”).

W edycji 2020 informowano ustnie klientów o przyznaniu wsparcia. W edycji 2021 o przyznaniu wsparcia informowano klientów pisemnie. W przypadku jednej odmowy (w związku z brakiem "wolnych" godzin) poinformowano klienta ustnie.

(dowód: akta kontroli str. 225, 227-228, 770-774)

Członków rodziny lub opiekunów, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, ustnie informowano o prawach i obowiązkach wynikających z uczestnictwa w Programie, na etapie składania wniosków o przystąpienie do niego.

(dowód: akta kontroli str. 189-192)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niezakwalifikowania do programu (odmowy wsparcia), z powodu niespełnienia kryteriów określonych w Programie. Wystąpił natomiast jeden przypadek odmowy udzielenia wsparcia (wniosek złożony został 7 września 2021 r.<sup>24</sup>). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, wnioskodawcę ustnie poinformowano, iż z uwagi na brak „wolnych” godzin występujący w tamtym czasie, nie może on przystąpić do programu.

(dowód: akta kontroli str. 189-196)

4. W wyniku badania 15 spraw z zakresu przyznania opieki wytchnieniowej ustalono, że pierwsze wsparcie w 2020 r. udzielone zostało, w przypadkach

---

<sup>24</sup> W prowadzonym naborze decydowała kolejność zgłoszeń, aż do wyczerpania środków finansowych poszczególnych edycji Programu.

objętych kontrolą, w dniu złożenia wniosku (karty zgłoszenia) oraz po pięciu, siedmiu i ośmiu dniach oraz w 2021 r. – następnego dnia po złożeniu wniosku oraz po czterech, 11, 13, 20 i 68 dniach. Termin rozpoczęcia udzielenia wsparcia wynikał ze złożonych wniosków. Udzielenie wsparcia po 68 dniach wynikał bezpośrednio z wniosku złożonego w dniu 1 lipca 2021 r. dotyczącego realizacji opieki wytchnieniowej od miesiąca września 2021 r. (w momencie rozpoczęcia roku szkolnego).

Wszystkie osoby objęte zostały wsparciem poprzez świadczenie usług opieki wytchnieniowej w formie dziennej w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej.

(dowód: akta kontroli str. 258-435, 770-775)

Wymiar czasu opieki wytchnieniowej przyznawany był w porozumieniu z opiekunem faktycznym osoby niepełnosprawnej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, jeśli było to możliwe, przyznawany był maksymalny wymiar czasu. Gdy zostały wolne godziny (np. po śmierci osoby podopiecznej lub rezygnacji), rozdzielano je na innych lub nowych klientów w porozumieniu pomiędzy koordynatorem, opiekunem (w ramach programu) a rodziną osoby podopiecznej. Harmonogram realizacji wsparcia ustalany był indywidualnie w porozumieniu z opiekunem (zatrudnionym w ramach programu) a członkiem rodziny lub opiekunem sprawującym bezpośrednią opiekę. Ewidencję zrealizowanych godzin wsparcia prowadzono w kartach realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 189-193)

W edycji 2021 jedna osoba korzystała jednocześnie ze specjalistycznych usług opiekuńczych. Realizacja tych usług odbywała się jednak w innych godzinach niż wsparcie w ramach opieki wytchnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 726-750)

5. W okresie objętym kontrolą do MGOPS nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie dodatkowego wsparcia w ramach opieki wytchnieniowej<sup>25</sup>. Nie zostało również udzielone wsparcie (w tym, w zakresie dodatkowych godzin ponad limit w wysokości 240 godzin), w ramach środków własnych gminy. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew wskazał, że planowane dochody gminy, szczególnie w dobie pandemii, kryzysu demograficznego i migracyjnego oraz dodatkowych zadań własnych, ulegają obniżeniu. W pierwszej kolejności muszą być zabezpieczone środki na zadania własne, by wypełnić swoje podstawowe obowiązki. W wyjaśnieniach wskazano również przedsięwzięcia dofinansowane przez gminę, a należące do zadań z zakresu administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 699-705)

6. Słabą stroną Programu, zdaniem Dyrektora MGOPS są zbyt niskie środki finansowe przeznaczone na jego realizację, zwłaszcza w kontekście zatrudnienia koordynatora. Koordynator wskazała również, że zawarta z nią umowa zlecenia, przewidywała 126 godzin na realizację zadania w okresie od 20 kwietnia do 31 października 2021 r., jednak bardziej adekwatna jest większa ilość godzin pracy koordynatora, aby w bardziej szczegółowy sposób objąć opieką realizację Programu oraz powierzone zadania. Mocną stroną, zgodnie z wyjaśnieniami, jest natomiast elastyczność programu pozwalająca na dostosowanie opieki do potrzeb, a także fakt, że od klientów nie jest wymagana duża ilość dokumentów oraz, że pomoc udzielana jest bezpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 229-230)

---

<sup>25</sup> W 2021 r. mogło być udzielone dodatkowe wsparcie w sytuacji zaistnienia nagłych okoliczności, tj. pobytu w szpitalu członka rodziny lub opiekuna prawnego – uczestnika Programu spowodowanego zakażeniem koronawirusem.

Opiekunowie (w ramach programu) wskazywali natomiast m.in. na brak materiałów typu: książki, gry planszowe i edukacyjne oraz wskazano, że ze względu na konieczność wcześniejszego przygotowania, powinny być uwzględnione dodatkowe godziny na pracę z tym związaną. Trudności dotyczyły również, ze względu na dużą odległość między punktami, posiadania osobistego środka transportu. Wskazano również na formę zatrudnienia („umowa o pracę na czas określony dawałaby opiekunom większą stabilizację i byłaby bardziej adekwatna aniżeli umowa zlecenie”) oraz „zbyt duży nacisk czasowy na realizację programu”. Mocnymi stronami programu, zdaniem opiekunów (w ramach programu) było w szczególności lepsze funkcjonowanie zarówno opiekuna osoby niepełnosprawnej jak i poprawa funkcjonowania fizyczno-psychicznego osoby niepełnosprawnej i relacji rodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 229-234)

7. Do MGOPS nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania programu. Wpłynęła natomiast pochwała dotycząca opiekuna (w ramach programu) jak i samego programu. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MGOPS, wielu obecnych odbiorców programu wskazywało w formie ustnej na potrzebę przystąpienia do kolejnej edycji. W maju 2021 r. wpłynęły dwa wnioski z prośbą o zmianę opiekunki, do których MGOPS odniósł się pozytywnie. W jednym przypadku, ze względu na niepełnosprawność osoby wymagającej opieki, klientka poprosiła o opiekunkę posiadającą kwalifikacje pielęgniarki. Realizowała ona jednak również inne obowiązki zawodowe, w związku z tym mogła wykonywać zadania opieki wychnieniowej w jasno ustalonych godzinach, które ostatecznie nie spełniały oczekiwań klientki. W związku z tym przydzielono inną opiekunkę, ze zbliżonymi kwalifikacjami (opiekun medyczny), która mogła realizować opiekę w godzinach, które odpowiadały potrzebom klientki. W drugim przypadku, we wniosku o zmianę opiekunki wskazano: „z powodu niepełnosprawności córki, która jest niezadowolona z opiekunki”. W lipcu oraz we wrześniu 2021 r. wpłynęły natomiast dwa wnioski o rezygnację z programu.

(dowód: akta kontroli str. 189-193, 770-775, 781)

Stan problematyczny

W edycjach 2020-2021 kontrolowana jednostka nie wydawała decyzji administracyjnych o przyznaniu opieki wychnieniowej oraz w 2021 r. również o odmowie udzielenia takiego wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 258-435, 770-774, 753-754)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że „żaden z zapisów programu nie wskazywał, iż wsparcie w ramach programu Opieka wychnieniowa, powinno odbywać się poprzez proces postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. W ocenie Dyrektora MGOPS właśnie brak tego postępowania, a co za tym idzie maksymalne skrócenie okresu oczekiwania na wsparcie a przede wszystkim niewielki stopień biurokratyzacji był największym atutem tego programu. Na stronie MRiPS wskazano iż: "Gmina/powiat kwalifikuje do przyznania usługi opieki wychnieniowej na podstawie Karty zgłoszenia do Programu Opieka wychnieniowa – edycja 2020. (...). Ponadto na stronie MRiPS we wpisie z 3.12.2020 r. podano: "Największą rewolucją obecnej edycji jest rezygnacja z konieczności spełniania, obowiązującego od 1 października 2018 r., kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876). To nie tylko poszerzenie grupy odbiorców programu, ale i ułatwienie dla gmin, które zwolnione zostaną z mozolnej procedury gromadzenia i weryfikowania dokumentów potwierdzających sytuację dochodową opiekunów, odbiurokratyzowana została także procedura przyznawania opieki: samorządy nie mają już obowiązku wydawania przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji administracyjnych – do pierwszego wsparcia kwalifikuje jedynie wypełniona przez

opiekuna karta zgłoszenia." (<https://www.gov.pl/web/rodzina/rusza-nabor-wnioskow-do-programu-opieka-wytchnieniowa--edycja-2021-dla-samorzadow2>).

(dowód: akta kontroli str. 258-435, 753-763)

W tym kontekście, NIK wskazuje, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>26</sup>, 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 Solidarnościowym<sup>27</sup>. 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 administracyjnego<sup>28</sup> 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.

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>26</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, dalej: ustawa o pomocy społecznej, ustawa.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia realizowanie wsparcia wytchnieniowego na rzecz opiekunów osób niesamodzielnych. W okresie objętym kontrolą prawidłowo kwalifikowano osoby do programu, a opieką wytchnieniową objęte zostały osoby należące do grupy docelowej programu. W edycjach 2020-2021 kontrolowana jednostka nie wydawała jednak decyzji administracyjnych o przyznaniu opieki wytchnieniowej oraz w 2021 r. również o odmowie udzielenia takiego wsparcia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Na potrzeby realizacji zadania „Opieka wytchnieniowa” wyodrębniony został rachunek bankowy, na który wpłynęły (z Miasta i Gminy Pleszew) środki w wysokości 155 136 zł<sup>29</sup> - w 2020 r. oraz 293 760 zł - w 2021 r. (z czego 221 760 zł<sup>30</sup> - do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 466-468, 477-479, 503-510)

W 2020 r. wykorzystane zostały środki<sup>31</sup> z Funduszu Solidarnościowego w wysokości 131 025,28 zł, z tego 129 728,00 zł na wynagrodzenie personelu oraz 1 297,28 zł na koszty obsługi Programu (przeznaczone na artykuły biurowe). W 2020 r. niewykorzystane środki w wysokości 24 109,16 zł, zwrócone zostały 31 grudnia 2020 r. z rachunku MGOPS na rachunek Urzędu Miasta i Gminy Pleszew (UMiG), a następnie 7 stycznia 2021 r. na wskazany w umowie<sup>32</sup> rachunek Wojewody. Zdaniem Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, przyczyną niewykorzystania środków były przede wszystkim kwarantanny i izolacje osób objętych programem, które były czynnikiem dezorganizującym pracę i zagrożeniem pełnej realizacji zadania.

W związku z weryfikacją przez WUW<sup>33</sup> sprawozdania z realizacji programu, w dniu 26 stycznia 2021 r. dokonano korekty zestawienia i sprawozdania oraz zwrócono 1,56 zł na rachunek bankowy WUW.

(dowód: akta kontroli str. 248-249, 469-471, 783-784)

W 2021 r. (do 30 września) wykorzystane zostały środki z Funduszu Solidarnościowego w wysokości 163 164,82 zł – w całości na wynagrodzenie personelu<sup>34</sup>. (dowód: akta kontroli str. 189-193, 492-502, 699-703)

Dyrektor MGOPS w okresie od 21 października do 2 listopada 2020 r. zawarł umowy cywilnoprawne z 10 osobami realizującymi w 2020 r. usługi opieki wytchnieniowej, które świadczyły je na rzecz 23 osób (od jednego do czterech podopiecznych). W 2020 r. środki na realizację Programu wydatkowane były w okresie od 19 listopada do 30 grudnia 2020 r., tj. w okresie realizacji zadania (od dnia podpisania umowy z Wojewodą Wielkopolskim do 31 grudnia 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 84-103, 477-479)

<sup>29</sup> W tym 153 600 zł na realizację zadania opieki wytchnieniowej oraz 1 536 zł – na koszt obsługi Programu.

<sup>30</sup> Z czego 216 000 zł na realizację zadania opieki wytchnieniowej oraz 5 760 zł – na koszt obsługi Programu. Ostatnia transza w wysokości 72 000 zł wpłynęła 25 października 2021 r.

<sup>31</sup> W 2020 r. wykorzystano 163 782,01 zł, z tego 131 025,28 zł z Funduszu Solidarnościowego oraz 32 756,73 zł ze środków własnych. Ogółem liczba godzin usług opieki wytchnieniowej świadczonych w 2020 r. w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania wynosiła 4 054.

<sup>32</sup> Umowa nr 25/2020/OW z dnia 20 lipca 2020 r.

<sup>33</sup> Wielkopolski Urząd Wojewódzki.

<sup>34</sup> Ogółem liczba godzin usług opieki wytchnieniowej świadczonych w 2021 r. (do 30 września) w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania wynosiła 5 319.

Z kolei w 2021 r. (do 30 września) MGOPS zawarł umowy cywilnoprawne w okresie od 10 maja do 27 września 2021 r. z 28 osobami, które świadczyły pomoc na rzecz 36 osób (od jednej do czterech podopiecznych). W 2021 r. środki na realizację Programu wydatkowane były w okresie realizacji zadania, tj. w okresie od 8 czerwca do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 104-188, 782-784, 503-510)

2. Z dniem 1 stycznia 2020 r. obsługę finansową MGOPS przejęło Centrum Usług Wspólnych Miasta i Gminy Pleszew (CUW)<sup>35</sup>. Zarządzeniem Dyrektora CUW z 21 lipca 2020 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości i zakładowego planu kont dla środków Funduszu Solidarnościowego<sup>36</sup>, wprowadzono wyodrębniony rachunek bankowy i wyodrębnioną ewidencję księgową, o nazwie „opieka wytchnieniowa”.

(dowód: akta kontroli str. 235-241, 785-789)

Na podstawie próby 10 dowodów księgowych<sup>37</sup> stwierdzono, że: wydatki objęte badaniem poniesione były w okresie kwalifikowalności oraz na zadania określone w Programie. Podstawą dokonania wydatków związanych z wynagrodzeniami były rachunki wystawione przez zleceniobiorców realizujących usługi opieki wytchnieniowej oraz karty realizacji programu w ujęciu miesięcznym (prowadzone w odniesieniu do każdej osoby, której przyznane były usługi opieki wytchnieniowej). Na tej podstawie sporządzone były listy płac i dokonywane wydatki (badaniem objęto rachunki wystawione przez 13 zleceniobiorców, realizujących usługi opieki wytchnieniowej dla 28 osób we wszystkich miesiącach świadczonych usług).

(dowód: akta kontroli str. 258-435, 469-530, 544-678)

Wynagrodzenia wypłacane były w wysokościach ustalonych w zawartych umowach cywilnoprawnych (za godzinę) i w zależności od liczby faktycznie wykazanych godzin oraz w terminach tam wskazanych (w terminie 7 dni od dnia doręczenia rachunku wystawionego przez Zleceniobiorcę). W dokumentacji MGOPS brak było potwierdzenia, że osoby świadczące usługi opieki wytchnieniowej, nie należały do grupy, których wynagrodzenia zaliczane są do kosztów niekwalifikowalnych, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ze środków Programu pokrywane były koszty bezpośrednio związane z realizacją usługi opieki wytchnieniowej, które były zgodne z określonymi w części VI. „Kwalifikowalność kosztów” Programu.

(dowód: akta kontroli str. 258-435, 469-530, 544-678)

3. W celach informacyjnych utworzono plakat, który został zaakceptowany przez Wojewodę Wielkopolskiego (pocztą elektroniczną w dniu 28 kwietnia 2021 r.) oraz umieszczony na stronie internetowej pod adresem: <https://mgops.pleszew.pl/opieka-wytchnieniowa-nowy-nabor/> oraz na tablicy informacyjnej MGOPS. Ponadto plakat informacyjny, zrealizowany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych<sup>38</sup> umieszczony został na tablicy ogłoszeń UMiG. Natomiast w edycji 2020 utworzony został plakat o programie i źródłach

<sup>35</sup> Uchwała nr XII/112/2019 Rady Miejskiej w Pleszewie z 12 września 2019 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej „Centrum Usług Wspólnych Miasta i Gminy Pleszew” oraz zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dla niektórych jednostek organizacyjnych Miasta i Gminy Pleszew.

<sup>36</sup> Zarządzenie Dyrektora CUW z 21 lipca 2020 r. w sprawie zasad polityki rachunkowości i zakładowego planu kont dla środków Funduszu Solidarnościowego, na realizację zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka Wytchnieniowa”

<sup>37</sup> Stanowiących ponad 50% dowodów w tym zakresie.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 953.



finansowania, jednak nie został przekazany do akceptacji Wojewody, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 770-777)

4. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew w terminie 15 dni od zakończenia realizacji Programu złożył zestawienie z realizacji Programu (za 2020 r.), zgodnie z załącznikiem 4 do Programu, jednocześnie składając sprawozdanie, zgodnie z załącznikiem 5 do Programu. Sprawozdanie i zestawienie były przygotowane przez MGOPS i przekazane do UMiG w Pleszewie, w czasie umożliwiającym terminowe wywiązanie się z obowiązku przekazania ich do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Po otrzymaniu informacji z WUW, w dniu 26 stycznia 2021 r. dokonano korekty zestawienia i sprawozdania oraz zwrócono 1,56 zł na rachunek bankowy WUW. Ostatecznie sprawozdanie końcowe i zestawienie za 2020 r. przekazane zostały do WUW 9 marca 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 242-255, 770-775)

5. Realizacja wsparcia nie była przedmiotem kontroli Wojewody Wielkopolskiego lub innego organu.

(dowód: akta kontroli str. 189-193)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. MGOPS nie dokumentował weryfikacji, czy osoby świadczące usługi opieki wytchnieniowej, nie należały do grupy osób, których wynagrodzenia zaliczane są do kosztów niekwalifikowalnych. Zgodnie z pkt. VI. „Kwalifikowalność kosztów”, Programu „Opieka wytchnieniowa”, kosztem niekwalifikowalnym zadania jest m.in. opieka świadczona przez członków rodziny, opiekunów prawnych lub osoby faktycznie zamieszkujące razem z uczestnikami Programu. W dokumentacji MGOPS brak było potwierdzenia, że osoby (z którym MGOPS zawarł umowy cywilnoprawne) świadczące usługi opieki wytchnieniowej, nie należały do ww. grupy<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 84-188)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że koordynator programu przy dobieraniu rodziny i opiekuna każdorazowo, w trakcie rozmowy weryfikował czy opiekun i podopieczny nie są członkami rodziny w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz czy nie zamieszkują wspólnie. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami, we wniosku o przystąpienie do programu każdy uczestnik oświadczył, iż zapoznał się z zapisami programu (w której zawarty jest zapis dotyczący pokrewieństwa czy wspólnego zamieszkania opiekuna i podopiecznego).

(dowód: akta kontroli str. 256-257)

NIK wskazuje, że brak pisemnego potwierdzenia ww. postanowień nie sprzyjał rzetelnemu zabezpieczeniu interesów zamawiającego, a oświadczenie uczestnika o zapoznaniu się z postanowieniami programu, nie jest potwierdzeniem w zakresie spełniania ww. warunku kwalifikowalności kosztów.

2. W edycji 2020 utworzony został plakat o programie „Opieka wytchnieniowa”, który zawierał informacje dotyczące adresatów programu, a także informacje o celu

<sup>39</sup> W odniesieniu do wszystkich osób, z którym MGOPS zawarł umowy (umowy zawarte zostały z 10 osobami w 2020 r. oraz z 28 osobami w 2021 r.).

programu i źródłach finansowania, oraz jakie usługi oraz w jakiej formie są świadczone, a także jak się zgłosić do programu. Plakat ten nie został jednak przekazany do akceptacji do Wojewody oraz nie posiadał logo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, co było niezgodne z §5 umowy nr 25/2020/OW z 20 lipca 2020 r., zgodnie z którym projekty wszystkich materiałów muszą uzyskać każdorazowo akceptację Wojewody, a gmina zobowiązuje się do umieszczenia logo Ministerstwa na wszystkich materiałach.

(dowód: akta kontroli str. 770-777)

Dyrektor MGOPS wyjaśniła, że z uwagi na to, że funkcję zastępcy Dyrektora MGOPS pełniła od 1 października 2020 r., nie była wprowadzona w zagadnienia dotyczące programu oraz nie jest w stanie uzasadnić, dlaczego nie utworzono plakatu zgodnego z wymogami zawartymi w umowie z Wojewodą.

(dowód: akta kontroli str. 775)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą, środki otrzymane na realizację wsparcia wytchnieniowego wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Wydatki poniesione były w okresie kwalifikowalności oraz na zadania określone w Programie. Środki wykorzystane były w szczególności na wynagrodzenie personelu, wypłacane w wysokościach ustalonych w umowach cywilnoprawnych oraz w terminach tam wskazanych. MGOPS nie dokumentował jednak weryfikacji, czy osoby świadczące usługi opieki wytchnieniowej, nie należały do grupy osób, których wynagrodzenia zaliczane są do kosztów niekwalifikowalnych. Ponadto w 2020 r. nie wywiązano się z obowiązków informacyjnych, określonych w umowie na realizację ww. zadania zawartej z Wojewodą Wielkopolskim.

#### **IV. Wnioski**

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1. konkurencyjności i przejrzystości przy zawieraniu umów na świadczenie usług opieki wytchnieniowej;
2. dokumentowania spełniania przez osoby realizujące usługi w ramach Programu warunku kwalifikowalności wydatków ponoszonych na ich wynagrodzenia.

#### **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  
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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 5 stycznia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:  
Izabela Chlebowska-Gąszczyk  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor:  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
Podpis

.....  
Podpis