



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.01.2021

**Pan**

**Jarosław Obremski**

**Wojewoda Dolnośląski**

Dolnośląski Urząd Wojewódzki  
we Wrocławiu

pl. Powstańców Warszawy 1  
50-153 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław (dalej także: DUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski od 5 grudnia 2019 r. (dalej: Wojewoda Dolnośląski lub Wojewoda). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: Jarosław Kresa, Wicewojewoda Dolnośląski, od 12 listopada 2019 r. do 4 grudnia 2019 r. oraz Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski, od 5 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie i wdrożenie w województwie programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych. 2. Rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli <sup>1</sup> oraz działania wcześniejsze, jeśli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/169/2021 z 5 października 2021 r. 2. Grzegorz Fikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/170/2021 z 5 października 2021 r.

(akta kontroli t. I str. 1-4)

<sup>1</sup> Kontrola została zakończona w dniu 26 października 2021 r.

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

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

### OCENA OGÓLNA

Realizacja przez gminy i powiaty Programów „Opieka wytchnieniowa”<sup>4</sup> podlegała stałemu nadzorowi i monitoringowi, a składane przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) sprawozdania zostały zweryfikowane. Zakończone edycje Programów zostały rozliczone, a zwrócone na rachunek Wojewody Dolnośląskiego niewykorzystane środki wraz z odsetkami, zostały niezwłocznie przekazane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Minister).

Wojewoda prowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez powiaty i gminy z możliwościami i korzyściami wynikającymi z realizacji Programów opieki wytchnieniowej na lata 2019-2021, przeprowadzał nabory i oceny wniosków złożonych do Programów przez jst, a także zawierał z zainteresowanymi gminami i powiatami umowy w sprawie przekazania środków na realizację Programów, umożliwiając tym samym gminom i powiatom realizację Programów i wykorzystanie przeznaczonych na nie środków finansowych. Zainteresowanie jst w uczestnictwie w Programach wykazywało tendencję wzrostową, gdyż w 2019 r. podpisano umowy w sprawie dofinansowania zadań w ramach Programów z 15 jst, a w kolejnych latach z 29 w 2020 r. i 58 jst w 2021 r.

NIK wskazuje jednakże, że w obszarze dotyczącym przygotowania i wdrożenia programów wsparcia wytchnieniowego wystąpiły nieprawidłowości polegające na niedopełnieniu w 2021 r. obowiązku związanego z terminowym opublikowaniem listy podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, nierzetelnym przygotowaniu w 2021 r. listy rekomendowanych wniosków jst, na podstawie której Minister przyznał rekomendowaną kwotę do dofinansowania dla województwa dolnośląskiego, nieuzyskaniu oświadczenia o przyjęciu środków finansowych od jednej gminy przed datą zawarcia umowy w 2021 r., a także uchybieniu terminowi zawarcia z jst każdej z umów dotyczących Programów na 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Przygotowanie i wdrożenie w województwie programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

#### 1.1. Prawidłowość i sposób realizacji przez Wojewodę Dolnośląskiego działań informacyjnych związanych z realizacją opieki wytchnieniowej

### Opis stanu faktycznego

Realizacją Programów „Opieka wytchnieniowa” zajmował się w DUW Oddział Zabezpieczenia Społecznego<sup>6</sup>, będący w strukturze Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej<sup>7</sup>. Zgodnie z § 45 ust. 4 pkt 5 *Regulaminu Urzędu*, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu: „Do zadań Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w zakresie Oddziału Zabezpieczenia Społecznego należy [...] określanie niezbędnych środków

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

<sup>4</sup> Dalej: Programy.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: OZS.

<sup>7</sup> Dalej: WZiPS.

finansowych na realizację zadań z zakresu polityki społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego [...]”.

(akta kontroli t. I str. 5-38, t. II str. 224-286)

Urząd publikował ogłoszenia o naborach wniosków jst dla poszczególnych edycji Programów w latach 2019-2021 na stronie internetowej DUW (domena internetowa duw.pl). Publikacja ogłoszeń we wskazany sposób następowała, w przypadku wszystkich trzech edycji Programów w 2019 r., 2020 r. i 2021 r., niezwłocznie po opublikowaniu ogłoszeń przez Ministra<sup>8</sup>. Na stronach internetowych Urzędu publikowane były także informacje dla jst o zmianach Programów i terminów dotyczących ich realizacji<sup>9</sup>. Powyższe informacje nie były jednak publikowane na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (domena internetowa bip.duw.pl), a wyłącznie na stronie internetowej Urzędu w domenie duw.pl. Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła<sup>10</sup>, że do wszystkich treści ogłoszeń o naborach wniosków w latach 2019-2021 oraz listy podmiotów, których wnioski zostały zatwierdzone wraz z kwotą przyznanych środków w edycji Programów na 2019 r. i 2021 r. prowadziły odnośniki/łącza umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej (zakładka *Programy*) do strony internetowej Urzędu. Niemniej w 2020 r. lista podmiotów, których wnioski zostały zatwierdzone wraz z kwotą przyznanych środków została opublikowana na stronie internetowej Urzędu w zakładce *Komunikaty* bez przeniesienia treści/odnośnika/łącza do Biuletynu Informacji Publicznej, co było spowodowane najprawdopodobniej przeoczeniem pracowników realizujących zadanie w szczególnie trudnych warunkach psychofizycznych, tj. obciążenia narastającą wówczas epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Wyjaśniła jednakże, że żaden z podmiotów, w szczególności biorących udział w Programie wsparcia wytchnieniowego (dalej: Program), nie poniósł z tego powodu uszczerbku, a informację o wynikach naboru upowszechniono także za pośrednictwem poczty elektronicznej.

NIK wskazuje jednakże, że nie dochowano wskazanego w Programie na 2021 r. terminu opublikowania listy podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. I str. 39-61, 70-73, 264, t. II str. 194-195, 199, 222-223, t. III str. 1-5)

Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, przedkładając przykładową dokumentację, że informacje o Programach udzielane były za pośrednictwem strony internetowej Urzędu, na której publikowano ogłoszenia, wzory dokumentów oraz informacje o zdarzeniach związanych z realizacją Programów, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, przez pracownika WZiPS prowadzącego Program, a także w trakcie zewnętrznych konferencji i spotkań, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele Urzędu i jst.

(akta kontroli t. I str. 39-129, t. III str. 1-5)

Podobnie działania o charakterze promocyjno-informacyjnym o możliwościach i korzyściach, jakie oferowały Programy oraz mające na celu upowszechnianie wiedzy o Programach odbywały się poprzez stronę internetową DUW, telefonicznie, podczas briefingu z udziałem Ministra<sup>11</sup>, spotkań informacyjnych z przedstawicielami

<sup>8</sup> W odniesieniu do edycji Programów na lata 2019-2021 odpowiednio: 4 kwietnia 2019 r., przy ogłoszeniu naboru do Programu przez Ministra w dniu 3 kwietnia 2019 r.; 16 marca 2020 r. przy ogłoszeniu naboru przez Ministra w dniu 13 marca 2020 r.; 7 grudnia 2020 r. przy ogłoszeniu naboru przez Ministra 3 grudnia 2020 r.

<sup>9</sup> W zakładkach „Komunikaty”, „Aktualności” oraz „Opieka wytchnieniowa” domeny internetowej duw.pl.

<sup>10</sup> Z upoważnienia Wojewody.

<sup>11</sup> W 2020 r.

gmin i powiatów oraz konferencji z udziałem przedstawicieli DUW, jst i organizacji pozarządowych z województwa dolnośląskiego, a także w formie bieżących kontaktów za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

(akta kontroli t. I str. 39-129, t. III str. 1-3, 62)

## **1.2. Prawidłowość przeprowadzenia naboru i oceny wniosków**

Nabór i oceny wniosków w ramach Programów prowadzili: pracownik OZS obsługujący Program, Kierownik OZS oraz Zastępca Dyrektora WZiPS. W trakcie trwania naboru wniosków potencjalnym beneficjentom dodatkowych wyjaśnień udzielał pracownik prowadzący Program. Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że z uwagi na to, że w dniu 2 kwietnia 2019 r. została zaakceptowana pierwsza edycja Programu, zatem w zakresie jego realizacji, zarówno pracownik prowadzący Program, jak i Kierownik OZS, zdobywali doświadczenia na bieżąco. Posiadali jednak wcześniejsze doświadczenia w obszarze podobnych programów. Kierownik OZS m.in. w zakresie oceny formalnej i merytorycznej wniosków składanych przez jst, obsługi finansowej umów dotacyjnych, sprawozdawczości oraz dokonywania rozliczeń, które zdobył uczestnicząc w realizacji programów jak np. „Senior+”, „Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi” czy „Opieka 75+”. Pracownik prowadzący Program posiadał natomiast doświadczenie w zakresie funduszy zewnętrznych, udzielania i rozliczania dotacji z budżetu państwa dla jst i podmiotów niepublicznych m.in. w obszarze obrony cywilnej, zadań obronnych, ratownictwa wodnego czy integracji i adaptacji obywateli państw trzecich. Zastępca Dyrektora WZiPS wskazała przy tym, że obsada kadrowa zapewniona do realizacji Programów i innych programów w ramach Funduszu Solidarnościowego była początkowo wystarczająca. Zauważyła jednakże, że w latach 2019-2020 z roku na rok zwiększało się obciążenie pracą na stanowisku realizującym Program wraz z rosnącą liczbą jst aplikujących o środki. Podkreśliła, że począwszy od edycji na 2021 r. wojewodowie mają do dyspozycji środki na koszty obsługi Programu. Zauważyła także, że realizacja Programów od początku odbywała się w trudnych warunkach, tj. w pierwszym roku podjęto Program praktycznie bez należytego okresu wdrożenia w nowe zadania, a w kolejnym roku istotnym utrudnieniem pod względem obciążeń psychofizycznych i zakłóceń w funkcjonowaniu jst był okres narastającej epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. Przeszkodami były także długotrwałe absencje pracowników oraz związane z tym trudności w pozyskaniu pracowników na zastępstwo oraz konieczność wykonywania innych stałych, ale także kolejnych nowych, w tym „covidowych” zadań o wysokim priorytecie, a także wzrost obciążenia pracą w innych obszarach i programach.

(akta kontroli t. I str. 246-263, t. III str. 1-3, 21-22)

Wnioski wpływające do Urzędu rejestrowano w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją, a dla każdego wniosku jst w kolejnych edycjach Programów prowadzona była odrębna papierowa dokumentacja (teczka). Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora WZiPS, w związku z tym, że postanowienia Programu nie określały kryteriów oceny wniosków w edycjach 2019 r. i 2020 r., złożone przez jst wnioski podlegały ocenie formalno-rachunkowej i merytorycznej. W ramach oceny formalno-rachunkowej pracownik prowadzący Program sprawdzał czy dokument został sporządzony na prawidłowym druku, prawidłowo wypełniony oraz złożony przez uprawniony podmiot w wyznaczonym terminie. Podczas oceny merytorycznej pracownik analizował wniosek pod kątem zgodności zawartych w nim danych z zasadami Programu, w tym w 2020 r. pod względem racjonalności i celowości planowanych wydatków. W przypadku wniosków wymagających dodatkowego wyjaśnienia bądź korekty pracownik wzywał jednostkę telefonicznie lub pisemnie do uzupełnienia dokumentów. W 2021 r. nabór odbywał się podobnie

jak w latach poprzednich, jednakże wnioski podlegały weryfikacji według kryteriów określonych w Programie na 2021 r. zgodnie ze wzorem karty oceny wniosku. Za spełnienie poszczególnych kryteriów przyznawane były punkty, a ich maksymalna liczba wynosiła 17.

NIK wskazuje jednakże, że ocena punktowa przeprowadzona zastała wyłącznie w przypadku złożenia przez jst pierwotnych wniosków, zaś z uwagi na ograniczenie przyznanej kwoty dofinansowania przez Ministra i złożenia korekt (obniżonych) wniosków przez większość jst, wnioski te nie były ponownie oceniane na podstawie wzoru karty oceny wniosku. Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że ocena formalna i merytoryczna w postaci oceny punktowej wniosków złożonych przez jst w naborze do Programu została przeprowadzona zgodnie z wytycznymi na podstawie karty oceny wniosku gminy/powiatu. W związku z koniecznością dokonania aktualizacji wniosku przez Wojewodę, zwrócono się do wszystkich jst o przekazanie zaktualizowanych wniosków. Wszystkie zaktualizowane wnioski były weryfikowane pod względem formalnym i rachunkowym oraz pod względem zgodności z zasadami Programu. Nie dokonywano ponownej oceny punktowej, dlatego że postanowienia Programu nie wskazywały na konieczność powtarzania tej czynności dla zaktualizowanego wniosku.

(akta kontroli t. I str. 131-245, 272-273, t. II str. 1-193, 197, 202, t. III str. 1-3, 21-22, t. III str. 173-397)

W 2019 r. liczba jst ubiegających się o dofinansowanie wyniosła 15, wartość złożonych wniosków (wnioskowana kwota) 1 997 133,24 zł, rekomendowana przez Wojewodę kwota dofinansowania - 1 997 133,24 zł, a kwota środków wykorzystanych na realizację Programu - 579 572,28 zł.

W 2020 r. liczba jst ubiegających się o dofinansowanie wyniosła 29, wnioskowana kwota 2 359 425,84 zł oraz rekomendowana 2 359 425,84 zł, a wykorzystane środki 1 677 816,88 zł. W tych dwóch edycjach Programów dofinansowanie w pełnej kwocie otrzymały wszystkie jst, które złożyły wnioski do Wojewody. Wojewoda sporządził i przekazał Ministrowi wnioski na środki finansowe w wymaganych terminach, tj. odpowiednio do 17 maja w 2019 r. (wniosek przekazano 17 maja 2019 r.) oraz do 13 maja w 2020 r. (wniosek przekazano 13 maja 2020 r., przy czym w dniu 22 maja 2020 r. przekazano jego korektę).

W 2021 r. liczba jst ubiegających się wstępnie o dofinansowanie wyniosła 60, a wartość złożonych wniosków 7 345 092,73 zł<sup>12</sup>. Wojewoda sporządził i przekazał Ministrowi wniosek na środki finansowe w wymaganym terminie, tj. do 29 stycznia 2021 r. po czym, w dniu 11 lutego 2021 r., złożył jego korektę. Wniosek ten sporządzony został nierzetelnie poprzez błędne, dwukrotne uwzględnienie/zamieszczenie danych dotyczących wniosku złożonego przez jedną z jst (Gmina Miejska Lubań). W rezultacie całkowita wnioskowana do Ministra kwota środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu została zawyżona o 59 040,00 zł, a łączna wnioskowana kwota wniosku wyniosła 7 399 132,73 zł wraz z kosztami obsługi Programu przez Wojewodę, zamiast kwoty 7 340 092,73 zł, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

NIK wskazuje, że pomimo umieszczenia w Programie kryteriów naboru wniosków przez Wojewodę (cz. XI Programu – kryteria oceny formalnej i merytorycznej w postaci oceny punktowej wniosków) i uwzględnienia tych kryteriów poprzez przeprowadzenie oceny punktowej w karcie oceny wniosku (poszczególnym wnioskom przyznano od 8 do 16 punktów), ocena ta ostatecznie nie wpływała na

<sup>12</sup> Wraz z kosztami obsługi Programu przez Wojewodę.

uwzględnienie wniosku, gdyż we wniosku do Ministra oraz jego korekcie rekomendowano wszystkie złożone do Wojewody wnioski, przy czym według postanowień Programu pierwszeństwo w przyznaniu rekomendacji przez Wojewodę mają wnioski, które uzyskają największą liczbę punktów (cz. XI ust. 8 Programu). Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że Program określał maksymalną liczbę punktów, natomiast nie określał minimalnej, poniżej której pozytywnie ocenione wnioski należało odrzucić, dlatego Ministrowi przekazano listę rekomendowanych jst, których wnioski zostały pozytywnie ocenione wraz przyporządkowaną liczbą punktów.

W dniu 19 lutego 2021 r. Minister zaakceptował listy rekomendowanych wniosków, jednakże uwzględniając postanowienia cz. VIII ust. 11 Programu, w brzmieniu którego *„Kwota przyznanych środków z Funduszu Solidarnościowego może być niższa od wskazanej we wniosku wojewody na środki finansowe z Programu [...] Minister zastrzega sobie prawo zaproponowania innej kwoty wsparcia finansowego niż wnioskowana przez wojewodę. W takim przypadku wojewoda zobowiązany będzie do aktualizacji wniosku wojewody na środki finansowe z Programu [...]”*, ograniczył dla województwa dolnośląskiego rekomendowaną kwotę dofinansowania do kwoty 3 699 566,36 zł oraz wystąpił do Wojewody o przekazanie zaktualizowanego wniosku na środki finansowe<sup>13</sup>. W związku z przeznaczeniem niższej kwoty środków z Funduszu Solidarnościowego niż rekomendowana we wniosku Wojewody, wezwano jst do sporządzenia korekty pierwotnych wniosków według wyliczonego dla województwa wskaźnika<sup>14</sup>. Zweryfikowane wnioski złożyło ostatecznie 57 jst, z którymi zawarto umowy, jedna z jst, z którą zawarto ostatecznie umowę nie złożyła zweryfikowanego wniosku, a dwie jst zrezygnowały ostatecznie z uczestnictwa w Programie. Z informacji przekazanych do Wojewody przez Gminę Jawor wynikało, że rezygnacja była podyktowana ograniczonymi środkami finansowymi, natomiast w przypadku drugiej - Gminy Męcinka, odstąpienie od udziału w Programie spowodowane było rezygnacją konkretnej osoby, która brana była pod uwagę do wsparcia przy występowaniu o środki na realizację zadania. Wojewoda w dniu 10 marca 2021 r. przekazał Ministrowi skorygowaną listę jst, informując jednocześnie o różnicy pomiędzy rekomendowaną przez Ministra kwotą, a kwotą ustaloną na podstawie skorygowanych zapotrzebowań jst, wskazując na kwotę 247 675,87 zł i zwrócił się z prośbą o pozostawienie ww. kwoty w dyspozycji Wojewody. W ślad za tą korespondencją Zastępca Dyrektora WZiPS w korespondencji elektronicznej z dnia 11 marca 2021 r., kierowanej do Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, powołując się na przeprowadzoną rozmowę oraz pismo z dnia 10 marca 2021 r., ponownie wskazała na ww. nierozdysponowaną kwotę oraz poprosiła o wyrażenie zgody na złożenie do 15-16 marca 2021 r. korekt przekazanych list. Wskazała w tej korespondencji, że kwotę nierozdysponowaną *„chcielibyśmy móc rozdysponować dla niektórych jednostek (np. tych, które wykazały największe wykonanie za ub. rok lub zgłosiły największe potrzeby w br. albo zrezygnowały z tegorocznej edycji (2 gminy) podnosząc, że mniejszą o ok. 50% kwotą dofinansowania z SF nie będą w stanie zrealizować zadania”*. W odpowiedzi, w korespondencji elektronicznej z dnia 11 marca 2021 r., Naczelnik Wydziału do Spraw Obsługi Funduszu Solidarnościowego Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych,

<sup>13</sup> Pismo Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 25 lutego 2021 r., znak: BON-IX.72.9.18.2021.EC.

<sup>14</sup> Zastępca Dyrektora WZiPS wskazała, że zgodnie z Programem w przypadku przyznania środków z Funduszu Solidarnościowego w kwocie niższej od wskazanej we wniosku Wojewody na środki finansowe z Programu Wojewoda zobowiązany był do aktualizacji wniosku. W związku z tym, że kwota przyznanych środków wynosiła 49,99% zgłoszonych potrzeb, a postanowienia Programu nie wskazywały procedury dokonania aktualizacji, wezwano wszystkie jst do przekazania skorygowanych wniosków uwzględniających obniżenie wnioskowanej kwoty o wskaźnik przyjęty przez Ministerstwo dla województwa dolnośląskiego, tj. 49,99%.

działając z upoważnienia Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych poinformowała, że „*wyrażamy zgodę na wydłużenie terminu w sprawie przesłania aktualizacji wniosków na środki finansowe [...]*”, nie odnosząc się jednakże bezpośrednio do kwestii sposobu rozdysponowania nierozdysponowanej kwoty. W dniu 16 marca 2021 r. Wojewoda przekazał Ministrowi uaktualnioną listę rekomendowanych jst, których wnioski zostały zakwalifikowane do Programu<sup>15</sup>. Na liście tej znalazło się 58 jst ubiegających się o dofinansowanie, wartość złożonych wniosków została wskazana na kwotę 3 681 488,58 zł, rekomendowana kwota dofinansowania 3 681 488,58 zł. Umowy ostatecznie zawarto z 58 jst. Według stanu na dzień 30 września 2021 r. do jst przekazano środki w wysokości 2 778 334,48 zł. Jak wskazano wyżej, w związku z obniżeniem ogólnej kwoty wsparcia finansowego w 2021 r. przez Ministra dla województwa dolnośląskiego i po złożeniu ponownych, w tym dostosowanych (obniżonych) wniosków przez większość jst nie przeprowadzono ich ponownej oceny formalnej i merytorycznej w postaci oceny punktowej wniosków.

Po obniżeniu ogólnej kwoty wsparcia finansowego przez Ministra dla województwa dolnośląskiego i złożeniu ponownych, dostosowanych wniosków przez większość jst, w przypadku sześciu jst (Gmina Duszniki Zdrój, Gmina Lubawka, Gmina Żmigród, Gmina Żukowice, Gmina Żurawina, Powiat Głogowski), pomimo złożenia przez te jednostki skorygowanych (obniżonych) wniosków, uwzględniono w ostatecznej rekomendacji do Ministra dofinansowanie w pełnym zakresie, oparte na uprzednio złożonych wnioskach, a w przypadku jednej jst (Gmina Głuszycza) pełne dofinansowanie, oparte na uprzednio złożonej korekcie wniosku, pomimo braku złożenia ponownego (ponownie obniżonego) wniosku przez tę jednostkę. Wyżej wymienione jst otrzymały pełne, wnioskowane uprzednio finansowanie, pomimo, że inne jst otrzymały wyższą ocenę punktową przy ocenie uprzednio złożonego wniosku (np. Gmina Świebodzice – 16 na 17 pkt, Gmina Długołęka, Gmina Miejska Złotoryja, Gmina Marciszów, Miasto Wrocław – 14 na 17 pkt), a jst, które otrzymały pełne, wnioskowane uprzednio finansowanie, punktowane były niżej (Gmina Duszniki Zdrój – 11 na 17 pkt, Gmina Lubawka – 13 na 17 pkt, Gmina Żmigród – 13 na 17 pkt, Gmina Żukowice – 10 na 17 pkt, Gmina Żurawina – 12 na 17 pkt, Powiat Głogowski – 12 na 17 pkt, Gmina Głuszycza – 13 na 17 pkt). Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że według ustnej informacji uzyskanej z Ministerstwa do ustalenia przyznanej województwu dolnośląskiemu kwoty dofinansowania zastosowano wskaźnik, opracowany na podstawie wysokości wydatkowanych środków z Funduszu Solidarnościowego w województwie w poprzedniej edycji Programu. Z uwagi na krótki czas na sporządzenie aktualizacji wniosku, wezwano wszystkie jst do przekazania skorygowanych wniosków uwzględniających obniżenie wnioskowanej przez Wojewodę kwoty o 49,99%. Wobec konieczności zmniejszenia wnioskowanej kwoty, dwie jednostki zrezygnowały z udziału w Programie. Zastępca Dyrektora WZiPS wskazała, że powstała nierozdysponowana kwota, którą pierwotnie planowano pozostawić w dyspozycji Wojewody. W tej sprawie podjęto również rozmowy z Ministerstwem. Zgodnie z ustnym zaleceniem przyznane środki miały jednak zostać w pełni wykorzystane na realizację Programu w województwie dolnośląskim. Wyjaśniła, że w rezultacie rozdysponowano pozostałe środki przyjmując kryterium zastosowane przez Ministerstwo, tj. poziom wykorzystania środków w poprzedniej edycji Programu. Z uwagi na krótki termin dokonania korekty wniosku Wojewody wzięto pod uwagę tylko jednostki ze 100% wykonaniem<sup>16</sup>. Po telefonicznym rozpoznaniu wśród jst ustalono gotowość do przyjęcia wyższych kwot

<sup>15</sup> Skorygowany dodatkowo dnia 25 marca 2021 r.

<sup>16</sup> Stuprocentowe wykonanie Programu w 2020 r. przez wskazanych sześć jst potwierdza sprawozdanie Wojewody Dolnośląskiego z jego realizacji.



(według pierwotnych wniosków) przez jednostki z najwyższym wykonaniem i w efekcie dla sześciu jst zarekomendowano kwotę z pierwotnych wniosków. Zastępca Dyrektora WZiPS wskazała, że podjęto w ten sposób działania aby środki przyznane dla województwa dolnośląskiego zostały maksymalnie rozdysponowane. Dodała także, że mając na uwadze zwiększenie zasięgu realizacji usług opieki wytchnieniowej poprzez realizację Programu w jak największej liczbie gmin województwa, w drugiej kolejności przeprowadzono rozpoznanie przyjęcia pozostałej kwoty wśród gmin, które złożyły rezygnację z realizacji Programu. Wskazała, że jedynie Gmina Głuszyca, która zgłosiła wstępnie rezygnację z realizacji Programu z uwagi na brak środków własnych, zdecydowała się na zmianę decyzji i przyjęcie środków. W tym przypadku nie zastosowano kryterium wykorzystania środków w poprzedniej edycji Programu, ponieważ Gmina Głuszyca przystąpiła do Programu po raz pierwszy. Zastępca Dyrektora WZiPS dodała także, że wszystkie wnioski, które uzyskały najwyższą liczbę punktów otrzymały dofinansowanie w ramach Programu, natomiast w związku z tym, że Ministerstwo przyznając dla wojewodów środki z Funduszu Solidarnościowego kierowało się wyłącznie poziomem wykorzystania środków w poszczególnych województwach w poprzedniej edycji Programu, nie zaś punktacją przyznaną w skali całego kraju, zastosowano wobec jst analogiczne kryterium.

(akta kontroli t. I str. 130-245, 270-273, t. II str. 1-193, 196-197, 202-203, 218-219, t. III str. 1-3, 21-22, 56)

Od wszystkich jst, z którymi zawarto umowy w ramach edycji Programów 2019-2021, zostały przyjęte oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach programów, jednakże w przypadku jednej jst, z którą zawarto umowę w ramach Programu na 2021 r. oświadczenie takie przyjęto już po dacie zawarcia umowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. I str. 270-273)

### **1.3. Prawdliwość i terminowość zawierania umów z gminami i powiatami**

W ramach Programu, w kolejnych edycjach 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Wojewoda zawarł umowy z odpowiednio z 15, 29 i 58 jst. W każdym przypadku umów zawartych z jst w ramach edycji Programów na lata 2019-2021 uchybiono wskazanego w Programach terminu ich zawarcia, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. I str. 264-273)

W ramach edycji Programów na lata 2020 i 2021, zawierano z jst umowy zgodne z opublikowanym przez Ministra i Wojewodę wzorem. W przypadku umów zawartych z jst w ramach edycji Programu na 2019 r. umowy te nie odpowiadały opublikowanemu przez Ministra i Wojewodę wzorowi i zostały zmodyfikowane, zawierając jednakże elementy wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o *Funduszu Solidarnościowym*<sup>17</sup>. Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że do ogłoszenia o naborze w 2019 r. dołączono ramowy wzór umowy między wojewodą a gminą/powiatem, bez zastrzeżenia przez właściwego Ministra braku możliwości modyfikacji wzoru przez wojewodów. W ocenie Dyrektor istniała zatem możliwość dokonywania zmian, co było zgodnie np. z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w *sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz*

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm. Dalej: ustawa o funduszu solidarnościowym.

wzorów sprawozdań z wykonywania tych zadań<sup>18</sup>, jak również rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonywania tych zadań<sup>19</sup>, które mówią o „ramowym” wzorze umowy. Dyrektor wskazała, że według uzasadnień do projektów powyższych rozporządzeń ramowy charakter umowy pozwala organowi administracji publicznej na jego modyfikację, czyli wzór taki może być zmieniany, w tym także uzupełniany, o ile zmiany te nie są sprzeczne i nie wpływają na zmianę ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Zastępca Dyrektora WZiPS wskazała, że interpretacja taka jest możliwa również w odniesieniu do ogłoszenia Programu, w ramach którego realizowane jest zadanie publiczne, jakim niewątpliwie jest zapewnienie opiekunom osób niesamodzielnych wsparcia wychowawczego. Wyjaśniła ponadto, że w 2019 r. właściwy Minister nie odnosił się do kwestii modyfikowania wzoru umowy. Natomiast w kolejnych latach obowiązywał wzór ogłoszony, a na zapytania<sup>20</sup> pracownika Urzędu obsługującego Programy o możliwość modyfikacji umów przedstawiciele Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych wykluczali możliwości modyfikacji wzorów umowy.

(akta kontroli t. I str. 270-455, t. II str. 195-196, 200-201, 212-215)

W przypadku edycji Programu na 2019 r. czas jaki upłynął do zawarcia umowy z jst od chwili złożenia przez Wojewodę do Ministra listy rekomendowanych wniosków<sup>21</sup> wynosił od 56 do 105 dni, od chwili zatwierdzenia ich przez Ministra od 42 do 91 dni, a od podpisania przez Wojewodę umowy z Ministrem od 14 do 63 dni. W edycji na 2020 r. było to odpowiednio: od 57 do 121 dni, od 43 do 107 dni oraz 31 do 95 dni. W edycji na 2021 r. było to odpowiednio: od 123 do 159 dni, od 102 do 138 dni<sup>22</sup> oraz od 35 do 71 dni.

(akta kontroli t. str. 264-269)

Nie wystąpiły przypadki rozwiązania w kolejnych latach umów zawartych z gminami i powiatami.

(akta kontroli t. III str. 63)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2021 r., na stronach internetowych Urzędu (duw.pl), lista podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, opublikowana została ze znaczną, ponad sześciomiesięczną zwłoką, tj. w trakcie kontroli NIK, w dniu 7 października 2021 r., pomimo postanowień zawartych w Programie na 2021 r., stanowiących, że: „*listę podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków Wojewoda zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej w terminie 30 dni od opublikowania przez Ministra zatwierdzonej listy rekomendowanych wniosków*”. Lista ta opublikowana została przez Ministra w dniu 24 lutego 2019 r.<sup>23</sup>. Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że w związku z tym, że Wojewoda otrzymał niższe niż wnioskowane środki na realizację Programu, zobowiązany był do dokonania aktualizacji wniosku wojewódzkiego.

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 1300.

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 2057.

<sup>20</sup> W formie korespondencji elektronicznej w dniach 5 czerwca 2020 r. i 23 kwietnia 2021 r.

<sup>21</sup> Przyjęto datę złożenia pierwszego wniosku, bez względu na ewentualne korekty.

<sup>22</sup> Przyjęto datę zatwierdzenia listy na podstawie pierwotnych wniosków - pismo Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z 25.02.2021 r., znak: BON-IX.72.9.18.2021.EC.

<sup>23</sup> <http://niepelnosprawni.gov.pl/a,1178,komunikat-o-zmianie-programu-oraz-o-publikacji-listy-rekomendowanych-wnioskow-w-ramach-programu-opieka-wytchnieniowa-edycja-2021> [dostęp: 21.10.2021 r.].

Ostatecznie zaktualizowany wniosek przekazano Ministrowi w dniu 25 marca 2021 r. Wojewoda zatem przed zatwierdzeniem przez Ministra zaktualizowanego wniosku, nie mógł opublikować ostatecznej listy podmiotów w terminie wymaganym Programem, tj. do 26 marca 2021 r. Wskazała ponadto, że na stronie właściwego Ministerstwa w ogóle nie opublikowano ostatecznej listy rekomendowanych wniosków, zatwierdzonej przez Ministra, po dokonanej przez wojewodów aktualizacji. Wskazała, że wszystkie podmioty ubiegające się o udział w Programie zostały poinformowane o wysokości przyznanych przez Ministra środków dla województwa dolnośląskiego. Dodała także, że dla porządku, w trakcie realizacji Programu, w dniu 7 października 2021 r., lista podmiotów została opublikowana.

NIK wskazuje jednakże, że publikacja listy została dokonana po upływie ponad sześciu miesięcy od przekazania Ministrowi przez Wojewodę zaktualizowanego wniosku, na podstawie którego zawarto umowę z Ministrem i zawierano umowy z jst.

(akta kontroli t. I str. 70-73, 186-245, 268-269, t. II str. 196, 201, t. III str. 1-5, 21-22)

2. Wniosek na środki finansowe w ramach edycji Programu w 2021 r. sporządzony i przekazany Ministrowi przez Wojewodę 29 stycznia 2021 r. oraz jego korekta z dnia 11 lutego 2021 r. zostały sporządzone nierzetelnie, poprzez błędne, dwukrotne uwzględnienie/zamieszczenie danych dotyczących wniosku złożonego przez jedną z jst (Gmina Miejska Lubań). W rezultacie całkowita wnioskowana do Ministra kwota środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu została zawyżona o 59 040,00 zł, (tj. o kwoty wynikające z wniosku Gminy Miejskiej Lubań na środki finansowe na realizację usług w formie pobytu dziennego - 58 752,00 zł, oraz kwotę kosztów obsługi dla Wojewody - 288,00 zł, a łączna wnioskowana kwota wniosku wyniosła 7 399 132,73 zł wraz z kosztami obsługi Programu przez Wojewodę, zamiast kwoty 7 340 092,73 zł). Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że Gmina Lubań została omyłkowo dwukrotnie umieszczona na liście rekomendowanych jst.

NIK zauważa, że na podstawie przedmiotowego wniosku Minister w ramach Programu na 2021 r. przyznał rekomendowaną, obniżoną względem wskazanej we wniosku, kwotę dofinansowania dla województwa dolnośląskiego<sup>24</sup>.

(akta kontroli t. I str. 139-140, 186-206, 264, t. II str. 196, 202, 275)

3. Przyjęcie przez Wojewodę oświadczenia o przyjęciu środków finansowych z Programu w 2021 r., odnoszącego się do kwoty przyznanych środków wskazanych w zawartej umowie przez Gminę Lubawka nastąpiło po zawarciu tej umowy (umowa zawarta dnia 11 czerwca 2021 r., oświadczenie datowane na dzień 1 lipca 2021 r., wpływ do Urzędu: 2 lipca 2021 r.). Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że Gmina Lubawka złożyła pierwsze oświadczenie w dacie 4 marca 2021 r. opiewające na kwotę ze skorygowanego (obniżonego) wniosku, natomiast w związku z ostateczną rekomendacją kwoty z pierwotnego wniosku Gmina została telefonicznie poinformowana przed podpisaniem umowy o konieczności złożenia oświadczenia o przyjęciu środków w ramach Programu w wysokości ostatecznie przyznanej kwoty.

<sup>24</sup> Pismo Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 25 lutego 2021 r., znak: BON-IX.72.9.18.2021.EC.

NIK wskazuje, że pomimo poinformowania o wyżej wspomnianej konieczności złożenia oświadczenia, umowę z Gminą zawarto mimo braku właściwego oświadczenia, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli t. I str. 272-273, t. II str. 71-83, 86, 203)

4. W każdym przypadku umów zawartych z jst w ramach edycji Programów na lata 2019-2021 uchybiono wskazanego w Programach terminu ich zawarcia. I tak:
- 17 umów<sup>25</sup> z 15 jst zawarto (data wskazana w umowie) po terminie wskazanym w Programie na 2019 r., zmienionym przez Ministra w komunikacie z dnia 11 czerwca 2019 r. (28 dni od zatwierdzenia listy przez Ministra, tj. terminie do 28 czerwca 2019 r.). Opóźnienie względem tego terminu wyniosło od 14 dni (Marcinowice, Głogów) do 63 dni (Jelenia Góra);
  - 29 umów z 29 jst zawarto (data wskazana w umowie) po terminie wskazanym w Programie na 2020 r. (30 dni od podpisania umowy z Ministrem, tj. terminie do 8 lipca 2020 r.). Opóźnienie względem tego terminu wyniosło od 1 dnia (Wojcieszów) do 65 dni (powiat polkowicki);
  - 58 umów z 58 jst zawarto (data wskazana w umowie) po terminie wskazanym w Programie na 2021 r. (30 dni od podpisania umowy z Ministrem, tj. terminie do 27 maja 2021 r.). Opóźnienie względem tego terminu wyniosło od 5 dni (Góra, Marcinowice, Międzybórz, Pieszyce, Prusice, Świebodzice, Żarów, Głogów, powiat lwówecki) do 41 dni (Wrocław).

Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że w 2019 r. lista zatwierdzonych wniosków została opublikowana przez właściwego Ministra w dniu 3 czerwca 2019 r., a umowy z jst mogły być jednak zawarte dopiero po podpisaniu umowy pomiędzy właściwym Ministrem a Wojewodą<sup>26</sup>, będącej podstawą dla Wojewody do realizacji programu na szczeblu wojewódzkim i od tej daty należało liczyć bieg terminu. Dodała, że umowy dla jst zostały podpisane i wysłane z Urzędu w dniu 9 lipca 2019 r. Ponadto na cały proces i terminy sporządzenia umów istotny wpływ miała konieczność skorygowania oraz uzgodnienia ze służbami finansowymi i prawnymi Wojewody pierwotnie opublikowanego przez Ministerstwo ramowego wzoru umowy, będącej załącznikiem do Programu (z powodu występujących we wzorze błędów, co sygnalizowano w rozmowach z Ministerstwem). Ponadto w dwóch przypadkach opóźnienie w wysyłce umów do jst (w dniu 12 lipca 2019 r. - Legnica i Jelenia Góra) nastąpiło wskutek nieprzekazania przez jednostki numeru rachunku bankowego, który niezbędny był do sporządzenia i rejestracji umów w obowiązującym w Urzędzie Elektronicznym Centralnym Rejestrze Umów. W odniesieniu do lat 2020 i 2021 Zastępca Dyrektora WZiPS wyjaśniła, że w 2020 r. umowy zostały sporządzone, podpisane i wysłane do jst w dniu 8 lipca 2020 r., tj. przed wyznaczonym w treści Programu terminie ich zawarcia, natomiast w 2021 r. umowy zostały sporządzone, podpisane i wysłane w dniu 27 maja 2021 r., także przed wyznaczonym w treści Programu terminie ich zawarcia. Dodała, że według przyjętej w Urzędzie praktyki i obowiązujących procedur projekty umów cywilnoprawnych przygotowuje właściwa merytorycznie komórka organizacyjna Urzędu. Każda umowa przed wysłaniem do jst jest podpisywana przez Wojewodę (lub osobę upoważnioną), natomiast data na umowie uzupełniana jest przez jst.

<sup>25</sup> W 2019 r. z dwoma jst zawarto odrębne umowy w zakresie świadczenia opieki wytchnieniowej: [1] w ramach pobytu całodobowego (moduł II) i/lub pobytu dziennego (moduł I) oraz [2] w ramach zapewnienia członkom rodziny lub opiekunom możliwości skorzystania ze specjalistycznego poradnictwa oraz wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji / rehabilitacji i dietetyki (moduł III).

<sup>26</sup> Data umowy: 28 czerwca 2019 r.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień wskazując, że do obowiązków Wojewody zawartych w postanowieniach Programów należało doprowadzenie do zawarcia umów w terminach określonych w postanowieniach kolejnych Programów. W 2019 r. zatwierdzenie listy przez Ministra nastąpiło w dniu 31 maja 2019 r., natomiast w latach 2020 i 2021 podpisanie umów między Ministrem a Wojewodą nastąpiło odpowiednio: 8 czerwca 2020 r. i 27 kwietnia 2021 r. NIK zaznacza, że w żaden sposób nie można przyjąć, iż umowy zostały zawarte w chwili ich wysyłki do jst. Wskazanie na umowach dat podpisu przez jst należy poczytywać za zawarcie ich w tych właśnie datach.

(akta kontroli t. I str. 150-158, 178-185, 238-245, 264-273, t. II str. 195, 199-200, 208-211, 239, 259, 284)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda prowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez powiaty i gminy z możliwościami i korzyściami wynikającymi z realizacji Programów opieki wytchnieniowej na lata 2019-2021, przeprowadzał nabory i oceny wniosków złożonych do Programów przez jst, a także zawierał z zainteresowanymi gminami i powiatami umowy w sprawie przekazania środków na realizację Programów, umożliwiając tym samym jst realizację Programów i wykorzystanie przeznaczonych na nie środków finansowych. Zainteresowanie jst uczestnictwem w Programach wykazywało tendencję wzrostową, gdyż w 2019 r. podpisano umowy w sprawie dofinansowania zadań w ramach Programu z 15 jst, a w kolejnych latach z 29 w 2020 r. i 58 w 2021 r. NIK wskazuje jednakże, że w obszarze dotyczącym przygotowania i wdrożenia programów wsparcia wytchnieniowego wystąpiły nieprawidłowości polegające na niedopełnieniu w 2021 r. obowiązku związanego z terminowym opublikowaniem listy podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, nierzetelnym przygotowaniu w 2021 r. listy rekomendowanych wniosków jst, na podstawie której Minister przyznał rekomendowaną kwotę do dofinansowania dla województwa dolnośląskiego, przyjęciu oświadczenia o przyjęciu środków finansowych od jednej gminy po dacie zawarcia umowy w 2021 r., a także uchybieniu terminowi zawarcia umów z jst w przypadku wszystkich umów w ramach Programów na 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

#### OBSZAR

## **2. Rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach programów wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych**

### **2.1. Nadzorowanie realizacji zadań określonych w Programach**

Opis stanu faktycznego

Nadzór i kontrola nad prawidłowością realizacji Programów, w myśl art. 16 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, był prowadzony głównie na podstawie przekazywanych przez jst do DUW sprawozdań rzeczowo-finansowych a w przypadku realizacji Programu – edycja 2020, także na podstawie zestawień. Gminy i powiaty – w myśl zapisów Programów - były zobowiązane do przekazywania zestawień<sup>27</sup> w terminie do 15 dni, a sprawozdań - w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania. Wszystkie sprawozdania za 2019 r. zostały przekazane terminowo, natomiast w odniesieniu do edycji 2020, odnotowano opóźnienia wynoszące dla 14 zestawień od trzech do 45 dni oraz od trzech do 27 dni - dla 11 sprawozdań. Monitoring realizacji zadań odbywał się także na podstawie dokonanych przez jst zwrotów niewykorzystanych środków oraz ich dodatkowych informacji i wyjaśnień. Ponadto w DUW przeanalizowano dane za 2020 r. z poszczególnych gmin i powiatów o liczbie osób zatrudnionych do realizacji opieki wytchnieniowej oraz liczbie osób, które z niej skorzystały. Zostały one

<sup>27</sup> Za wyjątkiem edycji 2019.

zebrane w związku z pismem Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 5 stycznia 2021 r. Stwierdzone stany nieprawidłowe, polegające w szczególności na nieterminowym i błędnym sporządzaniu sprawozdań i zestawień oraz nieprawidłowym opisie przy dokonywanych zwrotach niewykorzystanych środków, były na bieżąco wyjaśniane i korygowane, a do jednostek opóźniających się z przekazaniem zestawień i sprawozdań przekazywano stosowne ponaglenia. Jak wyjaśniła Zastępca dyrektora WZiPS - przypadki przekroczenia terminu przekazania zestawień i sprawozdań dotyczyły Programu edycji 2020 r. i spowodowane były m.in. panującą w kraju sytuacją epidemiczną, skutkującą brakami kadrowymi w jednostkach.

(akta kontroli t. III str. 1-16, 20, 134-135)

W dniu 20 lutego 2020 r. Wojewoda przekazał Ministrowi sprawozdanie z realizacji Programu – edycja 2019, a w dniu 1 lutego 2021 r. sprawozdanie z edycji 2020 – do Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Zgodnie z zawartymi umowami na realizację Programów we wskazanych edycjach, terminy przekazania sprawozdań przypadły kolejno na dzień 20 lutego 2020 r. oraz 30 stycznia 2021 r. Z uwagi na zbieg terminów przekazania sprawozdań przez gminy i powiaty wynikający z treści Programu – edycja 2020, tj., 30 stycznia 2020 r. z terminem złożenia sprawozdania zbiorczego przez Wojewodę Dolnośląskiego, zostało ono złożone z dwudniowym opóźnieniem. Jak wynika z pisma przewodniego do tego sprawozdania, do dnia jego przekazania, sprawozdań jednostkowych nie złożyło 14 jst. Przedmiotowe sprawozdanie zbiorcze zostało skorygowane i przekazane w dniu 4 marca 2021 r. po otrzymaniu przez DUW brakujących sprawozdań jednostkowych, a następnie w dniu 11 marca 2021 r. na skutek uwag do tego sprawozdania zgłoszonych przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli t. I str. 151-158, 178-185, 238-245, t. III str. 2, 21-61)

W latach 2019 – 2021 nie przeprowadzono kontroli w zakresie realizacji Programów bezpośrednio w siedzibach jst. Wprawdzie zostały zaplanowane dwie takie kontrole (po jednej w 2020 r. oraz 2021 r.) jednak nie doszło do ich realizacji. W związku z tym Zastępca dyrektora WZiPS wyjaśniła, że z powodu konieczności zachowania rygorów sanitarnych, związanych z pandemią SARS-CoV-2 oraz istotnych trudności ze skompletowaniem zespołu kontrolnego, w 2020 r. kontroli nie wykonano, a przyczyną niezrealizowania do dnia 22 października 2021 r. zaplanowanej na ten rok kontroli były problemy kadrowe, wynikające z długotrwałej absencji chorobowej i urlopu macierzyńskiego pracowników odpowiedzialnych za realizację Programów w DUW oraz braku kandydatów w naborach na ich zastępstwo.

(akta kontroli t. III str. 17-19)

W województwie dolnośląskim nie doszło do rozwiązania z gminami i powiatami umów na realizację Programów, a do DUW nie wpłynęły skargi związane z ich realizacją.

(akta kontroli t. III str. 2, 22, 62-63)

## **2.2. Prawdliwość wydatkowania i rozliczania środków na realizację Programów**

Wartość umów zawartych przez Wojewodę Dolnośląskiego z gminami i powiatami na realizację Programów, wynosiła w latach 2019 – 2021 kolejno: 1 997 133,24 zł (17 umów), 2 359 425,84 zł (29 umów) oraz 3 681 488,48 zł (58 umów), z czego środki wykorzystane osiągnęły wysokość 579 572,28 zł w 2019 r. i 1 677 816,88 zł w 2020 r. Wykorzystanie środków w 2021 r. było znane wyłącznie dla kosztów obsługi Programu, poniesionych do 30 września przez DUW w kwocie 1 664,12 zł, które zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Poziom wykorzystania

środków w pozostałym zakresie będzie znany po złożeniu przez jst zestawień i sprawozdań w terminie wyznaczonym w Programie na 30 stycznia 2022 r. Z ogólnej kwoty wykorzystanych środków, koszty realizacji zadań wyniosły 575 211,93 zł w 2019 r. oraz 1 662 878,87 zł w 2020 r., a koszty obsługi poniesione przez jst<sup>28</sup> wyniosły odpowiednio 4 360,35 zł i 14 938,01 zł., czyli nie przekraczały dopuszczalnego poziomu 1% wszystkich wydatków. Wskazane powyżej wykorzystane środki na realizację zadań według poszczególnych modułów Programu rozkładały się następująco: 519 973,80 zł w module I – Opieka wytnieniowa w formie pobytu dziennego, 1 142,40 zł w module II – Opieka wytnieniowa w formie pobytu całodobowego oraz 58 456,08 zł w module III – Opieka wytnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę w 2019 r. oraz odpowiednio 1 468 398,04 zł, 1 424,84 zł oraz 207 994,00 zł w 2020 r. Niewykorzystane środki z realizacji Programu oraz na jego obsługę, przekazane do DUW przez jst wyniosły za 2019 r. 1 417 560,96 zł, a za 2020 r. 681 608,96 zł, natomiast odsetki od niewykorzystanych środków wyniosły odpowiednio 1 836,34 zł oraz 344,00 zł. Były one na bieżąco, w całości przekazywane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(akta kontroli t. III str. 1-4, 47-110, 136-397)

### **2.3. Zakres wsparcia w ramach Programów realizowanych w województwie dolnośląskim w kolejnych latach**

Liczba dorosłych osób niepełnosprawnych, korzystająca z opieki wytnieniowej w województwie dolnośląskim wyniosła 148 w 2019 r. oraz 254 w 2020 r. Wnioski gmin i powiatów na 2021 r. przewidywały objęcie Programem 405 osób dorosłych. Liczba dzieci niepełnosprawnych objętych opieką wyniosła odpowiednio 52, 132 i 249. Wymiar świadczonych w ramach pobytu dziennego i poradnictwa specjalistycznego usług wyniósł odpowiednio 24 511,5 godzin, 46 850,5 godzin oraz 86 011 godzin, natomiast w ramach pobytu całodobowego odpowiednio 14 dni, 14 dni oraz 316 dni. Wymiar świadczonych usług był proporcjonalny do poniesionych nakładów na ich realizację.

(akta kontroli t. III str. 47-61, 133)

Stwierdzone  
nieprawidłowości  
**OCENA CZĄSTKOWA**

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rozdysponowanie i rozliczenie środków w ramach Programów, ponieważ ich realizacja przez gminy i powiaty podlegała stałemu nadzorowi i monitoringowi, a składane przez jst sprawozdania zostały zweryfikowane. Zakończone edycje Programów zostały rozliczone, a zwrócone na rachunek Wojewody Dolnośląskiego niewykorzystane środki z odsetkami, zostały niezwłocznie przekazane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

## **IV. Wnioski**

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających publikację list podmiotów, zgodnie z wymogami Programów i w terminach w nich przewidzianych.

<sup>28</sup> Zgodnie z treścią Programów, koszty obsługi ponoszone przez wojewodów, mogły być rozliczone w ramach ich realizacji tylko w roku 2021.

2. Podjęcie działań zapewniających rzetelne sporządzenie list rekomendowanych wniosków przekazywanych Ministrowi w ramach Programów.
3. Podjęcie działań zapewniających otrzymanie odpowiednich oświadczeń o przyjęciu środków finansowych, przyznanych w ramach Programów, przed zawarciem umów z jst.
4. Podjęcie działań zapewniających zawieranie umów z jst w określonych w Programach terminach

## 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 we Wrocławiu. 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.

Wrocław,    grudnia 2021 r.

Kontrolerzy  
Miroslaw Perłowski  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

Grzegorz Fikus  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*