



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.02.2021

Pan

Kamil Ciupak

Starosta Polkowicki

Starostwo Powiatowe

w Polkowicach

ul. św. Sebastiana 1

59-100 Polkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Polkowicach, ul. św. Sebastiana 1, 59-100 Polkowice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Ciupak, Starosta Polkowicki od 20 listopada 2018 r. ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem dokumentów wytworzonych wcześniej, jeśli były niezbędne dla realizacji celu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	Anna Łuczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/171/2021 z 5 października 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 1-2, 7)

¹ Dalej: Starostwo lub Powiat Polkowicki.

² Dalej: Starosta.

³ Do dnia 29 października 2021 r.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Wsparcie wytnieniowe w Powiecie Polkowickim w latach 2019-2021, udzielane w oparciu o założenia Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶ „Opieka wytnieniowa”⁷ i finansowane z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych⁸, realizowano nie w pełni prawidłowo.

Rozpoznanie potrzeb w zakresie dotyczącym udzielania wsparcia wytnieniowego opierało się jedynie na danych będących w posiadaniu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie⁹, z pominięciem możliwości pozyskania dodatkowych informacji z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, czy też analizy udzielanego wsparcia w latach poprzedzających uruchomienie Programu, było niewystarczające. Nie dysponowano tym samym rzetelnymi danymi w tym obszarze.

Powiat Polkowicki w wyznaczonych terminach wnioskował o środki z Funduszu oraz składał oświadczenia o ich przyjęciu. Realizatora usług wyłoniono na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰. Jednakże, pomimo że umowy z nim zawarte zabezpieczały realizację obowiązków określonych w Programie oraz zawierały uprawnienia do kontroli realizacji zadania publicznego, to Powiat Polkowicki, nie koordynował i nie kontrolował realizacji tego zadania. Brak weryfikacji sposobu wypełniania przez wykonawcę nałożonych na niego obowiązków skutkowało stwierdzeniem przez NIK nieprawidłowości o charakterze formalnym, a także wydatkowaniem środków z dotacji w szacowanej wysokości 0,5 tys. zł¹¹ niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto podpisanie dopiero w dniu 11 września 2020 r. umowy¹² pomiędzy Powiatem Polkowickim a Skarbem Państwa – Wojewodą Dolnośląskim¹³ spowodowało, iż w okresie niespełna czterech miesięcy nie zrealizowano wszystkich zamierzeń, co skutkowało koniecznością zwrotu niewykorzystanych środków Funduszu w wysokości 50,4 tys. zł. Konieczność zwrotu Wojewodzie niewykorzystanych środków dotacji może także dotyczyć 2021 r., ponieważ do dnia 29 października 2021 r. dla części beneficjentów nie rozpoczęto udzielania wsparcia.

Powiat Polkowicki w związku ze zleceniem realizacji Programu podmiotowi zewnętrznemu, zaniechał także dopełnienia obowiązku informacyjnego, tj. nie zamieszczał na swojej stronie internetowej, ani na stronie PCPR, plakatu informującego o realizacji projektu, zgodnie z wymogami 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 z państwowych funduszy celowych¹⁴.

Realizacja zaplanowanych działań skutkowało zwiększeniem liczby osób objętych wsparciem między 2019 r. a 2020 r. o 100%, tj. odpowiednio z 29 osób do 60, niemniej w 2020 r. do udziału w Programie dopuszczono osobę spoza grupy docelowej, w wyniku czego sprawozdanie z realizacji Programu za 2020 r. było nierzetelne, a wykonawca nie uzyskał w 2020 r. wymaganego przez Powiat Polkowicki limitu minimum 60 uczestników Programu. Wydatki w kwocie

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Minister.

⁷ Dalej: Program.

⁸ Dalej: Fundusz.

⁹ Dalej: PCPR.

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm. Dalej: ustawa o dpp.

¹¹ Kwota bazowa bez naliczonych odsetek.

¹² Nr 20/OW/2020.

¹³ Dalej: Wojewoda.

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 953. Dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

236,9 tys. zł zostały poniesione w wymaganych terminach i przeznaczone na dopuszczone kategorie wydatków, natomiast kwota 0,5 tys. zł wydatkowana została niezgodnie z przeznaczeniem na wsparcie osoby nie spełniającej kryteriów udziału w Programie. Powiat Polkowicki terminowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2021 Powiat Polkowicki przystąpił do Programu. Na mocy wydanych przez Zarząd Powiatu Polkowickiego uchwał¹⁶ realizacja Programu przekazana została PCPR. Jak wskazała Dyrektor PCPR¹⁷, rozpoznając potrzeby w zakresie wsparcia wytchnieniowego opierano się o informacje zawarte w bazie danych osób korzystających z usług tej jednostki (program komputerowy PCPR-REM). PCPR nie posiadało dokumentacji potwierdzającej prowadzenie rozpoznania potrzeb w inny sposób, np. pozyskania danych z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności o ogólnej liczbie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności¹⁸ lub z orzeczeniem o niepełnosprawności, nie przeprowadzono wywiadów środowiskowych ani analizy wsparcia udzielonego w latach poprzedzających uruchomienie Programu. Ponadto Dyrektor PCPR wskazała, że w związku z realizacją Programu odbywały się spotkania z przedstawicielami gmin i ośrodków pomocy społecznej. Z danych jakimi dysponowało PCPR wynikało, że w latach 2019-2020 liczba osób niesamodzielnych korzystających z usług tej jednostki wyniosła 138, a w 2021 r. - 136. Ostatecznie do objęcia wsparciem zgłoszono minimum 20 osób w 2019 r., minimum 60 osób w 2020 r. oraz minimum 25 osób w 2021 r. (według wniosku po zmianach, pierwotnie było to 50 osób), natomiast zaplanowana liczba godzin wsparcia wyniosła odpowiednio 1440, 2400 i 500.

Z danych pozyskanych przez NIK¹⁹ z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności wynikało natomiast, że faktyczna liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i z orzeczeniem o niepełnosprawności zamieszkałych na terenie Powiatu Polkowickiego wyniosła odpowiednio 474 osób w 2019 r., 373 w 2020 r. i 315 w 2021 r.²⁰.

¹⁵ 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.

¹⁶ Uchwała nr 32/155/2019 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu działalności na rzecz osób niepełnosprawnością pn. „Świadczenie na terenie powiatu polkowickiego usług opieki wytchnieniowej w ramach Programu MRPPS Opieka wytchnieniowa – edycja 2019” (ze zmianami); uchwała nr 83/124/2020 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 11 sierpnia 2020 r. w sprawie przystąpienia Powiatu Polkowickiego do realizacji zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020 i udzielenie pełnomocnictwa; uchwała nr 140/147/2021 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie realizacji przez Powiat Polkowicki Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021 i udzielenie pełnomocnictwa.

¹⁷ Wyjaśnienia w trakcie kontroli były udzielane przez Dyrektora PCPR na podstawie upoważnienia udzielonego przez Starostę.

¹⁸ Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. z 2021 r. poz. 857) do grupy osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności zaliczają się także osoby między 16 a 18 rokiem życia, natomiast w grupie osób z orzeczeniem o niepełnosprawności wskazuje się jedynie dzieci przed 16 rokiem życia.

¹⁹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁰ Stan na 14 października 2021 r.

Żadnemu z pracowników PCPR nie powierzono obowiązków bezpośrednio związanych z prowadzeniem Programu opieki wytchnieniowej.

Wnioskowana przez Powiat Polkowicki kwota środków z Programu wynikała z założeń do realizacji Programu, tj. była pochodną szacowanej liczby potencjalnych beneficjentów oraz limitu liczby godzin przewidzianych w module III realizowanym przez powiaty²¹, a także maksymalnej stawki za godzinę usługi²². W 2019 r. na wysokość szacowanej liczby uczestników wpływ miał brak znajomości zasad uczestnictwa w Programie wśród potencjalnych uczestników, a w latach kolejnych stan epidemii oraz związane z tym obawy beneficjentów.

Wniosek z 2019 r. opiewał na kwotę 57,6 tys. zł (z czego ze środków Funduszu przyznano 46,0 tys. zł). W 2020 r. we wniosku planowano finansowanie na poziomie 240,0 tys. zł (z czego 192,0 tys. zł ze środków Funduszu), a w 2021 r. w wysokości 50,0 tys. zł (według wniosku po zmianach, pierwotna kwota ujęta we wniosku wynosiła 102,0 tys. zł). Poza środkami dedykowanymi bezpośrednio na realizację usług opieki wytchnieniowej, Powiat Polkowicki wnioskował o środki na obsługę administracyjno-biurową Programu w wysokości 0,5 tys. zł w 2019 r., 1,9 tys. zł w 2020 r. oraz 1,0 tys. zł w 2021 r. Powiat Polkowicki nie był wzywany do uzupełnienia złożonych wniosków.

Starosta prowadził działania informacyjne i promujące Program poprzez publikację ogłoszeń o konkursach na realizację zadania publicznego oraz plakatów informacyjnych na stronie internetowej Starostwa. Natomiast informacje o naborach wniosków osób zainteresowanych udziałem w Programie publikowano na stronie internetowej PCPR oraz na stronie internetowej podmiotu realizującego usługi opieki wytchnieniowej. Na plakatach opublikowanych na stronach internetowych Powiatu Polkowickiego i PCPR nie zamieszczono wszystkich elementów wymaganych § 6 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych, tj. barw Rzeczypospolitej Polskiej oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania na 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 14, 16-56, 291, 302, 8-93, t. II str. 136, 167-170)

1.2. Zgodnie z Programem²³, niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków, Powiat Polkowicki zobowiązany był do złożenia właściwemu wojewodzie, oświadczenia o przyjęciu bądź rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu. Założenia Programu nakładały także na wojewodę zobowiązanie do powiadomienia gmin/powiatów o obowiązku i terminie złożenia przedmiotowego oświadczenia. Powiat Polkowicki w 2019 r. otrzymał od Wojewody pisemną informację o wynikach naboru wniosków i konieczności złożenia oświadczenia,

²¹ Moduł III polegający na świadczeniu usług opieki wytchnieniowej poprzez zapewnienie członkom rodziny lub opiekunom sprawującym bezpośrednią opiekę nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami niepełnosprawnymi ze znacznym stopniem niepełnosprawności, możliwości skorzystania ze specjalistycznego poradnictwa (psychologicznego lub terapeutycznego) oraz wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji, rehabilitacji i diety.

²² W 2019 r. maksymalna stawka za godzinę usługi wsparcia wyniosła nie więcej niż 40,00 zł. W 2020 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie wskazało maksymalnych stawek dla realizacji jednej godziny wsparcia w ramach III modułu Programu, natomiast Powiat Polkowicki przyjął stawkę 100,00 zł za godzinę usługi wsparcia, a w 2021 r. ustalona w Programie stawka wyniosła również maksymalnie 100,00 zł za godzinę usługi wsparcia.

²³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/nabor-wnioskow-w-ramach-programu-opieka-wytchnieniowa-edycja-2019>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-o-naborze-wnioskow-w-ramach-programu-opieka-wytchnieniowa-edycja-2020>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/komunikat-o-ogloszeniu-programu-opieka-wytchnieniowa-edycja-2021> [dostęp: 29 października 2021 r.].

a w latach 2020-2021 Powiat nie przedłożył dokumentacji potwierdzającej przekazanie powyższej informacji przez Wojewodę.

Wyniki naboru wniosków opublikowane zostały na stronie internetowej BIP Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej odpowiednio 4 czerwca 2019 r., 27 maja 2020 r. oraz 24 lutego 2021 r. Starosta złożył Wojewodzie oświadczenia o przyjęciu środków finansowych z Programu, odpowiednio 11 czerwca 2019 r., 6 czerwca 2020 r. oraz 10 marca 2021 r.²⁴, tj. siedem, 10 i 14 dni po zamieszczeniu wyników naboru wniosków. Umowy²⁵ na realizację usług opieki wytchnieniowej w poszczególnych latach zawarte zostały pomiędzy Powiatem Polkowickim a Skarbem Państwa – Wojewodą odpowiednio 25 lipca 2019 r., 11 września 2020 r. (po negocjacji zapisów umownych, przy czym Wojewoda przekazał podpisaną jednostronnie umowę 8 lipca 2020 r.) oraz 7 czerwca 2021 r. Wartość zawartych w latach 2019-2021 umów odpowiadała wysokości środków, wskazanych przez Powiat Polkowicki, w złożonych wnioskach z tym, że w 2021 r. pierwotna kwota wniosku opiewała na 102,0 tys. zł. W wyniku zmniejszenia przez właściwego ministra wysokości środków Funduszu, Wojewoda zwrócił się do Powiatu Polkowickiego o dokonanie korekty wniosku. Przedmiotem umów zawartych pomiędzy Skarbem Państwa – Wojewodą a Powiatem Polkowickim było określenie wysokości i trybu przekazania Powiatowi Polkowickiemu przez Wojewodę środków, z przeznaczeniem na realizację zadania w zakresie świadczenia usługi opieki wytchnieniowej dla członów rodzin lub opiekunów.

Wysokość ostatecznie przyznanych Powiatowi Polkowickiemu środków wyniosła w 2019 r. 46,5 tys. zł²⁶, w 2020 r. – 193,9 tys. zł²⁷, a w 2021 r. – 51,0 tys. zł²⁸ (tj. 50% środków pierwotnie wnioskowanych). Wkład własny Powiatu Polkowickiego w 2019 r. wyniósł 11,1 tys. zł, a w 2020 r. 48,0 tys. zł. W 2021 r. ze środków Funduszu finansowano 100% wnioskowanych kosztów realizacji Programu.

Powiat Polkowicki w okresie objętym kontrolą realizował wyłącznie moduł III Programu, tj. świadczenie usług opieki wytchnieniowej poprzez zapewnienie członkom rodziny lub opiekunom sprawującym bezpośrednią opiekę nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami niepełnosprawnymi ze znacznym stopniem niepełnosprawności, możliwości skorzystania ze specjalistycznego poradnictwa (psychologicznego lub terapeutycznego) oraz wsparcia w zakresie nauki pielęgnacji, rehabilitacji i diety. Z badanej próby dokumentacji 30 ze 109 uczestników Programu (tj. 27,5% wszystkich beneficjentów Programu) wynikało, że udzielanie wsparcia w poszczególnych latach rozpoczęło się po podpisaniu umów między Powiatem Polkowickim, a wyłonionym wykonawcą. Pierwsze usługi w 2019 r. świadczone były przez wykonawcę najwcześniej na jeden do 16 dni przed złożeniem przez potencjalnego beneficjenta wniosku o udział w Programie (dla siedmiu z 18 objętych wsparciem), a najpóźniej dwa dni po złożeniu przedmiotowego wniosku. W 2020 r. pierwszego wsparcia udzielono od dwóch do 29 dni przed złożeniem wniosku (czterech z 24 potencjalnych beneficjentów), najpóźniej od jednego do 41 dni po złożeniu wniosku (18 z 24 potencjalnych beneficjentów). W 2021 r. z 15 osób, których dokumentacja podlegała szczegółowej kontroli wsparcia udzielono najwcześniej trzy dni po złożeniu wniosku, a dla trzech osób wsparcia nie udzielono do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Powiecie Polkowickim, tj. do 29 października 2021 r., pomimo upływu

²⁴ Termin przekazania oświadczenia wynikał z konieczności złożenia korekty wniosku w odniesieniu do wysokości dofinansowania przyznanej Powiatowi Polkowickiemu.

²⁵ Umowy nr.: 9/OW/2019, 20/OW/2020 i 58/OW/2021.

²⁶ Z czego 460,80 zł na koszty obsługi programu.

²⁷ Z czego 1 920,00 zł na koszty obsługi programu.

²⁸ Z czego 989,80 zł na koszty obsługi programu.

od 34 do 44 dni od dnia złożenia wniosku²⁹. Nie skutkowało to odmową udziału w Programie osobom z grupy docelowej.

W latach 2019-2020 Starostwo zwróciło niewykorzystane środki z Programu, w tym w 2019 r. w wysokości 0,5 tys. zł, tj. równowartość kosztów obsługi Programu, a w 2020 r. 50,4 tys. zł (w tym koszty obsługi 1,9 tys. zł oraz 48,5 tys. zł na realizację wsparcia). Przyczyną niewykorzystania w 2020 r. pełnej przyznanej kwoty był m.in. termin podpisania umowy z Wojewodą, tj. 11 września 2020 r. Dopiero po podpisaniu umowy Powiat Polkowicki zyskał możliwość uruchomienia procedury wyłonienia wykonawcy oraz realizacji projektu. Przyczyną niewykorzystania całości przyznanych środków była również kolejna fala wzmożonych zachorowań w związku z epidemią COVID-19. Jak wskazała Dyrektor PCPR, w związku ze zleceniem realizacji Programu wyłoniłemu wykonawcy, Powiat Polkowicki nie posiadał wiedzy na temat warunków oraz celów, na które można wydatkować środki dotyczące kosztów obsługi, w związku z czym ich nie wykorzystał i dokonał ich zwrotu w pełnej wysokości.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 58-63, 292-298, 313-323, t. II str. 118-120, 143-145, 167-170)

1.3. W latach 2020-2021 Zarząd Powiatu Polkowickiego wydał uchwałę³⁰ w sprawie przystąpienia Powiatu Polkowickiego do realizacji zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa”.

Opieka wytchnieniowa w Powiecie Polkowickim realizowana była poprzez zakup usług od podmiotów zewnętrznych. Jak wskazała Dyrektor PCPR jednostka nie zatrudniała osób z kwalifikacjami wymaganymi do świadczenia usług terapeutycznych, psychologicznych, fizjoterapeutycznych i dietetycznych. W latach 2019-2021 Powiat Polkowicki przeprowadzał³¹ konkursy ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego z zakresu działalności na rzecz osób z niepełnosprawnością pn. *Świadczenie na terenie powiatu polkowickiego usług opieki wytchnieniowej w ramach programu MRiPS Opieka wytchnieniowa*. Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego publikowano w formie uchwały Zarządu Powiatu Polkowickiego. W kontrolowanym okresie nastąpiło to odpowiednio 14 sierpnia 2019 r., 11 sierpnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. W wyniku rozstrzygnięcia konkursów w latach 2019-2021 usługi opieki wytchnieniowej realizowała Fundacja z siedzibą w Polkowicach³².

Umowy na realizację zadania publicznego zawarto z wyłoniętym wykonawcą 19 września 2019 r., 25 września 2020 r. i 6 sierpnia 2021 r.³³, a okres wydatkowania środków określono odpowiednio do: 20 grudnia 2019 r., 23 grudnia 2020 r. i 13 grudnia 2021 r. Jak wyjaśniła Dyrektor PCPR wskazanie okresu krótszego niż wynikający z Programów wynikało z konieczności rozliczenia wykonawcy, przed przekazaniem sprawozdania do Wojewody. Z analizy trzech zawartych z wykonawcą umów³⁴ (tj. 100% umów dotyczących realizacji Programu) wynikało, że Fundacja wykonywała wszystkie czynności związane z usługą opieki wytchnieniowej, tj. od rekrutacji uczestników aż do złożenia sprawozdań z realizacji Programu, a także obowiązki informacyjne i sprawozdawcze (na załączonym do

²⁹ Z tym, że termin udzielenia wsparcia wyznaczony był do 13 grudnia 2021 r.

³⁰ Uchwała nr 83/124/2020 z dnia 11 sierpnia 2020 r., uchwała nr 140/147/2021 z dnia 28 lipca 2021 r. i uchwała nr 155/215/2021 z dnia 15 października 2021 r. (zmieniająca uchwałę nr 140/147/2021).

³¹ Na podstawie przepisów ustawy o dpp.

³² Dalej: wykonawca, Fundacja.

³³ Z uwagi na termin podpisania umowy z Wojewodą, który uprawniał Starostwo do uruchomienia procedury wyboru wykonawcy.

³⁴ Umowa o realizację zadania publicznego na podstawie oferty, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o dpp, zawarta 19 września 2019 r., Umowa o realizację zadania publicznego na podstawie oferty, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o dpp, zawarta 25 września 2020 r., Umowa o realizację zadania publicznego na podstawie oferty, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o dpp, zawarta 6 sierpnia 2021 r.

umowy wzorze sprawozdania z realizacji zadania). Wykonawcę zobowiązano także do prowadzenia i przechowywania wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej dla zadania objętego umową³⁵. Powiat Polkowicki zastrzegł sobie również prawo kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz środków własnych Powiatu Polkowickiego (jednak z niego nie skorzystał). Realizacja usług zgodnie ze złożonymi ofertami mogła mieć miejsce na terenie Powiatu Polkowickiego zarówno w miejscu zamieszkania uczestnika, jak i w miejscach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. w salach szkoleniowych i/lub rehabilitacyjnych. Powiat Polkowicki w podpisanych umowach nie wskazał jednak obowiązku koordynowania przez siebie realizacji projektu, a faktyczną koordynację sprawował pracownik Fundacji.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 15-55, 64-69, 94-159, 174-183, 304-312, 324-363, t. II str. 120-121, 135-137)

1.4. W latach 2019-2020 wykonawca zatrudniał personel posiadający kwalifikacje w zawodzie psychologa, tj. licencję na wykonywanie zawodu fizjoterapeuty, uprawnienia do wykonywania zawodu pielęgniarstwa oraz kursy³⁶ dla osób realizujących usługi terapeuty i dietetyka. W 2019 r. usługi wsparcia świadczyło łącznie pięciu specjalistów³⁷, w 2020 r. łącznie 12 specjalistów³⁸. Ponadto koordynacją realizacji usług zajmowała się osoba zatrudniona w Fundacji, posiadająca co najmniej sześciomiesięczne doświadczenie w obszarze zarządzania i organizacji usług w zakresie tożsamym z przedmiotem zadania. Wymagania w zakresie zapewnienia personelu o odpowiednich kwalifikacjach były jednym z kryteriów wyboru wykonawcy, a zapis o zapewnieniu powyższego personelu stanowił element ogłoszenia o konkursie. Powiat Polkowicki nie posiadał danych o specjalistach udzielających wsparcia w 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 94-159)

1.5. Powiat Polkowicki w latach 2019-2021 nie planował kontroli realizacji Programu oraz takich kontroli nie przeprowadził. Jak wskazała Dyrektor PCPR³⁹ nie wpłynęły żadne uwagi dotyczące nieprawidłowości w realizacji Programu, a postanowienie umowne o uprawnieniu do realizacji takich czynności nie stanowiło o ich obligatoryjności.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 57, t. II str. 163-166, 176-188)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W opublikowanym przez Powiat Polkowicki plakacie informującym o realizacji Programu⁴⁰ nie zamieszczono danych wymaganych § 6 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, tj. barw Rzeczypospolitej Polskiej oraz wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania na 2021 r.

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w trakcie kontroli NIK uzupełniono brakujące elementy plakatu.

(akta kontroli: t. I str.3-4, 8-9, 14, 397, t. II str. 168-170)

³⁵ Przez okres pięciu lat.

³⁶ Osoby świadczące usługi terapeutyczne prowadziły także działalność gospodarczą we wskazanym zakresie.

³⁷ Terapeuta, psycholog, fizjoterapeuta, dietetyk i pielęgniarstwo.

³⁸ Dwóch psychologów, trzech terapeutów, jedna pielęgniarka, jeden dietetyk i pięciu rehabilitantów. Rozliczenie za 2021 r. nie zostało złożone.

³⁹ W latach 2019-2020.

⁴⁰ Na stronie internetowej <http://pcpr.polkowice.pl/aktualnosci/2> [dostęp: 29 października 2021 r.].

OCENA CZĄSTKOWA

Powiat Polkowicki rozpoznając potrzeby w zakresie wsparcia wytchnieniowego korzystał z wiedzy pozyskanej głównie w oparciu o dane, którymi dysponował PCPR, a które nie były w pełni rzetelne, pomijając przy tym możliwość pozyskania danych ze źródeł zewnętrznych, czy też wykorzystania wyników analizy wsparcia udzielanego w latach poprzedzających wprowadzenie Programu. Prawidłowo przeprowadzono procedurę pozyskania środków finansowych, jednak późne podpisanie umowy z Wojewodą w 2020 r. przyczyniło się do niepełnego ich wykorzystania (zwrócono 48,5 tys. zł ze 192 tys. zł, tj. 25,3% środków przeznaczonych na usługi opieki wytchnieniowej). W 2021 r., do 29 października, nie rozpoczęto udzielania wsparcia wszystkim beneficjentom, co także może skutkować niewykorzystaniem całości przyznanych środków i koniecznością ich zwrotu. Właściwie wyłoniono realizatora usług opieki wytchnieniowej, zapewniając odpowiednio wykwalifikowany personel.

OBSZAR

2. Realizowanie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielných

Opis stanu faktycznego

2.1. W ramach opieki wytchnieniowej, w latach 2019-2021⁴¹ wsparciem objęto łącznie 109 opiekunów osób niesamodzielných, z czego 108 posiadających orzeczenia o niepełnosprawności (w przypadku dzieci do 16 roku życia), lub orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności (w przypadku osób powyżej 16 roku życia) oraz jednego opiekuna osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (dla którego zrealizowano 5,5 godziny wsparcia). Opieka wytchnieniowa w 2019 r. objęła 29 opiekunów (w tym 22 opiekunów osób dorosłych oraz siedmiu rodziców/opiekunów dzieci), w 2020 r. 60 opiekunów (w tym 44 opiekunów osób dorosłych oraz 16 opiekunów dzieci), a w 2021 r. 20 opiekunów (w tym 18 opiekunów osób dorosłych i dwóch opiekunów/rodziców dzieci). Dla osób tych zrealizowano łącznie 3 423 godziny wsparcia (z czego 1440 godzin w 2019 r., 1873 godziny w 2020 r. i 110 godzin do 30 września 2021 r.). W ramach powyższych godzin realizowano w domach beneficjentów usługi indywidualne, takie jak wsparcie psychologiczne i terapeutyczne, nauka pielęgnacji, rehabilitacji i zasad żywienia. W przypadku usług wsparcia psychologicznego i terapeutycznego organizowano także zajęcia grupowe w różnych salach szkoleniowych na terenie Powiatu Polkowickiego⁴².

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 196-199, 202-210, 364-383, t. II str. 123-134, 149-160)

2.2. W latach 2019-2021 wykonawca wyłoniony przez Powiat Polkowicki opracował regulaminy precyzujące kwestię rekrutacji do Programu oraz zasady jego realizacji. Kwalifikacja do udziału w Programie odbywała się w oparciu o wniosek (w 2019 r.) lub kartę zgłoszenia (w latach 2020-2021), wypełniane przez potencjalnego beneficjenta. Wraz z wnioskami (kartami zgłoszenia) beneficjenci zobligowani byli do dostarczenia kserokopii orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności. W wyniku szczegółowej kontroli dokumentacji beneficjentów Programu⁴³ ustalono, że w latach 2019-2020 składali oni także oświadczenia o niekorzystaniu z innych usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, a także ze wsparcia wytchnieniowego w innej instytucji. Ponadto podpisem potwierdzali zapoznanie się ze swoimi prawami i obowiązkami wynikającymi z udziału w Programie. W składanych wnioskach (w 2019 r.) beneficjenci nie wpisywali wnioskowanej liczby godzin wsparcia, gdyż jak wskazała Dyrektor PCPR, uczestnicy nie byli zorientowani w jaki sposób

⁴¹ Do 30 września 2021 r.

⁴² W karcie beneficjenta nie rozróżniano godzin wsparcia na wsparcie indywidualne i grupowe.

⁴³ Szczegółowej kontroli poddano dokumentację 30 beneficjentów ze 108 prawidłowo zakwalifikowanych do Programu (tj. 27,7%).

realizowane wsparcie może przyczynić się do ich funkcjonowania. Ci z beneficjentów, którzy podali liczbę godzin wsparcia określali je szacunkowo, natomiast dopiero podczas realizacji usług, indywidualnie ustalano zarówno faktyczną liczbę godzin, jak również rodzaj wymaganego wsparcia. Powiat Polkowicki (PCPR) w żaden sposób nie weryfikował złożonych przez beneficjentów oświadczeń.

Jak wskazała Dyrektor PCPR⁴⁴ w 2021 r. nie weryfikowano przedmiotowych oświadczeń, ponieważ usługi opiekuńcze przyznawane były osobom samotnym (lub takim, którym rodzina nie jest w stanie zapewnić pomocy), a specjalne usługi opiekuńcze są dostosowane do potrzeb wynikających ze stanu zdrowia lub sytuacji życiowej, korzystających z nich osób. W § 3 pkt 6 regulaminu obowiązującego w 2019 r. wskazano, że: *z usług opieki wytchnieniowej, w pierwszej kolejności mogą skorzystać członkowie rodziny lub opiekunowie sprawujący bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem, o których mowa powyżej oraz osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, dla których wynik badania na podstawie Karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthele⁴⁵, uzupełnionej przez lekarza specjalistę – zgodnie z symbolem przyczyny niepełnosprawności, znajdującej się na orzeczeniu, wyniesie od 0 do 40 punktów.* Jednak według załącznika nr 1 do tego regulaminu dostarczenie powyższej karty nie było obligatoryjne. Wiceprezes Fundacji wskazała, że oba dokumenty nie były, w myśl zapisów Programu, dokumentami obowiązkowymi, w związku z czym nie wymagano ich dostarczenia przez beneficjentów. Dalej wskazała także, że zapisy regulaminu odnoszące się do powyższych kart miały umożliwić ich dostarczenie, przez tych beneficjentów, którym powyższe karty zostały wydane. W regulaminie przygotowanym na 2020 r., w § 3 pkt 6 pierwszeństwo skorzystania z usług opieki wytchnieniowej wskazano dla członków rodzin lub opiekunów dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności, dla których wynik punktowy, na podstawie Karty pomiaru niezależności wg zmodyfikowanych kryteriów oceny stanu pacjenta w skali FIM⁴⁶, wyniesie od 0 do 75 punktów, natomiast w pkt 9 powyższego paragrafu, dotyczącego zasad przyjmowania zgłoszeń wskazano, że liczy się ich kolejność. Jak wskazała Dyrektor PCPR obowiązek weryfikacji regulaminów nie wynikał z założeń Programu.

NIK wskazuje, że rzetelnie realizowany obowiązek koordynacji i kontroli wykonania zadania publicznego mieści w sobie również kontrolę dokumentacji źródłowej, co pozwoliłoby na usunięcie nieprawidłowych zapisów już na etapie tworzenia regulaminu, a także pozwoliłoby pozyskać wymaganą dokumentację w trakcie rekrutacji uczestników Programu.

W dokumentacji jednego uczestnika (na 30 osób, których dokumentacja udziału w Programie została poddana szczegółowej kontroli) nie było orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. W trakcie kontroli NIK uzupełniono braki w dokumentacji.

Do żadnego z powyższych wniosków nie dołączono karty oceny stanu pacjenta wg zmodyfikowanej skali Bartel (w 2019 r.) ani karty pomiaru stopnia samodzielności wg zmodyfikowanych kryteriów oceny – skali FIM (w latach 2020-2021). Powiat Polkowicki nie posiadał dokumentacji potwierdzającej dokonywanie przez wykonawcę analizy stanu zdrowia i sytuacji osobistej uczestników Programu.

⁴⁴ W oparciu o informację przekazane przez wykonawcę.

⁴⁵ Międzynarodowa skala Barthel stosowana jest do oceny sprawności ruchowej chorych. Pomaga określić i opisać, jakie czynności chory może wykonywać sam i w jakim zakresie potrzebuje pomocy.

⁴⁶ Skala Pomiaru Niezależności Funkcjonalnej (FIM – The Functional Independence Measure) służy do określenia poziomu samodzielności osoby niepełnosprawnej w codziennym funkcjonowaniu, a tym samym zakresu oraz intensywności niezbędnego wsparcia oraz, wynikającego z tego, psychofizycznego obciążenia opiekuna i wskazania potrzeby skorzystania w pierwszej kolejności z usług opieki wytchnieniowej.

Wsparciem objęto 109 ze 112 osób, które zgłosiły swój akces do Programu, z czego 108 spełniało kryteria udziału. W trzech przypadkach wykonawca odmówił udziału w Programie, ponieważ dwóch wnioskujących nie było mieszkańcami Powiatu Polkowickiego, a jeden opiekował się osobą z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Odmowa w przypadku dwóch osób została przekazana ustnie, podczas składania przez potencjalnych beneficjentów wniosków o udział w Programie, a w przypadku trzeciej osoby – telefonicznie. Jedna z osób objęta wsparciem nie spełniała kryteriów udziału w Programie.

W przypadku 28 z 30 osób, wsparcie wnioskowane w ramach Programu, różniło się od faktycznie udzielonego w zakresie dotyczącym zarówno liczby zrealizowanych godzin, jak i rodzaju świadczonego wsparcia specjalistycznego. Różnice polegały na udzieleniu wsparcia w wymiarze godzin większym lub mniejszym niż wynikające ze złożonego wniosku. I tak w 2019 r. dziewięciu spośród 18 beneficjentów objętych szczegółową kontrolą udzielono wsparcia w wymiarze wyższym niż wnioskowany łącznie o 190,5 godziny, a w wymiarze niższym o 78 godzin, dla czterech spośród 18 beneficjentów, których dokumentacja udziału podlegała szczegółowej kontroli. W latach 2020-2021 nie udzielono wsparcia wyższego niż wnioskowane. Indywidualne usługi wsparcia w wymiarze niższym niż wnioskowany udzielone zostały przede wszystkim w 2020 r., z uwagi na epidemię COVID-19. W 2020 r. Dla 16 spośród 25 beneficjentów objętych szczegółową kontrolą udzielono o 124 godziny wsparcia mniej niż wnioskowano⁴⁷.

(akta kontroli: t. II str. 193-201, 230-239, 242-243)

2.3. Realizacja usług wsparcia wytchnieniowego potwierdzana była każdorazowo przez beneficjenta Programu w listach obecności i kartach realizacji usług, poprzez złożenie podpisu potwierdzającego dzień i godziny oraz rodzaj udzielonego wsparcia. Powiat Polkowicki nie prowadził ewidencji godzin udzielonego wsparcia, ponieważ koordynacją Programu zajmował się koordynator zatrudniony w Fundacji. We wnioskach wskazywano na realizację usług w miejscu lub miejscowości zamieszkania. Grupowe spotkania odbywały się w salach szkoleniowych/świetlicach, a indywidualne w miejscu zamieszkania. Beneficjenci Programu korzystali ze wsparcia psychologa, terapeuty, w zakresie nauki fizjoterapii, pielęgnacji oraz dietetyki. Dla beneficjentów nie opracowano osobnych harmonogramów realizacji usług wytchnieniowych.

Działania informacyjne Powiatu Polkowickiego związane z realizacją Programu „Opieka wytchnieniowa” polegały na publikacji ogłoszeń o otwartym konkursie ofert na realizację wskazanego programu oraz o rozstrzygnięciach powyższych konkursów, zarówno na stronie internetowej i stronie BIP Starostwa⁴⁸. Ponadto Powiat Polkowicki zobowiązał podmiot wyłoniony w ramach konkursu do prowadzenia działań informacyjnych, wprowadzając stosowne zapisy w umowach zawartych w celu realizacji zadania, a wykonawca publikował te informacje na swojej stronie internetowej⁴⁹.

⁴⁷ W przypadku różnic dotyczących specjalistów świadczących usługi wytchnieniowe spośród 30 osób, których dokumentacja podlegała szczegółowej kontroli, w latach 2019-2021 w 15 przypadkach udzielono wsparcia, o które beneficjent nie wnioskował, w tym trzy razy usługi wsparcia psychologicznego, siedem razy usługi dietetyka, oraz osiem razy wsparcie w zakresie nauki pielęgnacji i cztery razy w zakresie rehabilitacji. Wsparcia, o które wnioskowano, nie udzielono 15 razy w przypadku psychologa, osiem razy w przypadku terapeuty, trzy razy w przypadku rehabilitanta, pięć razy w zakresie nauki pielęgnacji i siedem razy w przypadku dietetyka. Wśród osób, którym udzielono wsparcia, o które nie wnioskowano, lub nie udzielono takiego jakiego beneficjent wskazał we wniosku (karcie) były także osoby, które korzystały z Programu kolejny raz.

⁴⁸ <https://samorząd.gov.pl/web/powiat-polkowicki/ogloszenia-urzedowe2?page=2&size=10> [dostęp: 22 października 2021 r.).

⁴⁹ <http://www.eudajmonia.pl/index.php?p=new&idg=mg,2&id=532> [dostęp: 22 października 2021 r.], <http://www.eudajmonia.pl/index.php?p=new&idg=mg,2&id=492> [dostęp: 22 października 2021 r.],

2.4. Poza wymiarem wsparcia określonym we wnioskach Powiatu Polkowickiego o środki z Funduszu beneficjentom Programu nie udzielano dodatkowego wsparcia.

(akta kontroli" t. I str. 230-239)

2.5. Bariery zidentyfikowane przez Starostwo (PCPR) dotyczyły przede wszystkim procedur związanych z Programem, tj. długotrwałością procesu naboru wniosków, zawierania umów oraz zlecania zadań organizacjom pozarządowym. Jak wskazała Dyrektor PCPR, w praktyce oznacza to, że środki Funduszu solidarnościowego uruchamiane są w połowie roku, co w konsekwencji ogranicza czas realizacji wsparcia dla beneficjentów. Według PCPR należałoby rozważyć zmiany systemowe umożliwiające beneficjentom korzystanie z usług przez cały rok, a także umożliwić ubieganie się o środki, bezpośrednio przez organizacje pozarządowe, ponieważ posiadają one potencjał kadrowy i lokalowy niezbędny do realizacji powyższych usług, a także doświadczenie w realizacji podobnych programów. Ponadto w toku realizacji Programu pojawiły się wątpliwości interpretacyjne dotyczące zarówno samego programu, jak i sprawozdawczości, a brak jest komórki, która w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej udzieliłaby wiążących odpowiedzi. Ponadto Powiat Polkowicki wskazał, że realizacja Programu jest fakultatywna, a środki na jego obsługę są symboliczne i nie pozwalają na zatrudnienie dodatkowej kadry do koordynowania powyższego Programu.

(akta kontroli: t. II str. 167-170)

2.6. W okresie objętym kontrolą do Powiatu Polkowickiego nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące organizacji i/lub realizacji opieki wytchnieniowej.

(akta kontroli: t. II str. 109-115)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Starostwo (PCPR) nie sprawowało rzetelnego nadzoru nad realizacją przez Fundację usług opieki wytchnieniowej oraz nad prowadzoną w tym zakresie dokumentacją.

W latach 2019-2021 zarówno przedstawiciele Starostwa, jak i pracownicy PCPR, nie przeprowadzili żadnej kontroli dotyczącej sposobu przygotowania i wdrożenia do realizacji usług opieki wytchnieniowej, w tym zgodności przygotowanych dokumentów oraz podejmowanych działań w ramach Programu, mimo zastrzeżenia w umowach zawartych z wykonawcą prawa kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego. W umowach tych nie zastrzeżono natomiast prawa do akceptacji przygotowanych przez wykonawcę dokumentów stanowiących podstawę realizacji powyższych usług, m.in. regulaminów rekrutacji i uczestnictwa w Programie, a także załączników do powyższych regulaminów.

Kontrola NIK wykazała tymczasem występowanie nieprawidłowych zapisów w regulaminach ustalonych przez wykonawcę, obowiązujących w latach 2019-2020, dotyczących m.in. kolejności kwalifikowania do udziału w Programie oraz rozbieżności w zakresie obowiązku przedkładania karty oceny stanu zdrowia pacjenta wg zmodyfikowanej skali Barthel i/lub FIM.

W toku realizacji Programu wykonawca udzielił wsparcia 11⁵⁰ uczestnikom, przed złożeniem przez nich wniosków o pomoc. Ponadto do udziału w Programie zakwalifikował w 2020 r. opiekuna osoby posiadającej orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, tj. osoby nienależącej do grupy docelowej Programu

<http://www.eudajmonia.pl/index.php?p=new&idg=mg.2&id=449> [dostęp: 22 października 2021 r.].

⁵⁰ W tym dwóm uczestnikom dwukrotnie.

(wsparcie w ramach realizacji Programu było skierowane do opiekunów osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności). Osobie tej udzielono 5,5 godziny usług wsparcia o łącznej wartości 0,5 tys. zł. Kwota ta wydatkowana była więc niezgodnie z przeznaczeniem. W rezultacie wykonawca nie uzyskał w 2020 r. wymaganego przez Powiat Polkowicki limitu minimum 60 uczestników Programu⁵¹.

Dyrektor PCPR⁵² nie wskazała przyczyn braku kontroli wykonawcy i wyjaśniła, że czynności sprawdzające zaplanowano na 2022 r., a koordynacją zajmowała się wyłoniona w konkursie ofert Fundacja, która zatrudniała pracownika z odpowiednimi kwalifikacjami do wykonywania zadań koordynatora, tj. w 2019 r. koordynator projektu, w 2020 r. specjalista ds. organizacji usług oraz kierownik projektu, a w 2021 r. kierownik projektu.

NIK wskazuje, że rzetelnie realizowany obowiązek koordynacji i kontroli wykonania zadania publicznego mieści w sobie również kontrolę dokumentacji źródłowej, co pozwoliłoby na usunięcie nieprawidłowych zapisów już na etapie tworzenia regulaminu, a także pozwoliłoby pozyskać wymaganą dokumentację w trakcie rekrutacji uczestników Programu.

Wytyczne Ministra szczególnie w latach 2020-2021, pomimo umożliwienia zlecenia realizacji Programu organizacjom pożytku publicznego, utrzymały w mocy obowiązek koordynowania Programu przez Powiat. Brak nadzoru skutkowało stwierdzeniem wyżej wskazanych uchybień. Natomiast zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³, kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny, w tym w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi oraz zarządzania ryzykiem. Kontrola realizacji zadań, szczególnie zleconych podmiotowi zewnętrznemu, stanowi więc zobowiązanie, a nie jedynie uprawnienie.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 15, 174-182, 364-373, 376-383, t. II str. 67-68, 118-134, 143-144, 149-160, 173-175, 198-201, 240, 244-249)

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane dla opiekunów osób niesamodzielnych wsparcie wytnieniowe realizowane było co do zasady prawidłowo. Ze 109 beneficjentów objętych Programem, 108 stanowiło zgodnie z wymogami określonymi przez Ministra grupę docelową Programu. Liczba beneficjentów Programu w 2020 r. wzrosła w porównaniu do 2019 r. o 100%, tj. z 29 do 59. Na 2021 r. pierwotnie zaplanowane wsparcie miało objąć 50 osób, natomiast skorygowany wniosek dotyczył minimum 25 osób. Powiat Polkowicki nie wywiązał się jednak z obowiązku koordynowania i kontroli realizacji Programu, co było działaniem nierzetelnym, tym samym nie posiadał pełnej wiedzy na temat zgodności realizacji Programu z jego założeniami. Dopuszczono bowiem do stosowania przez wykonawcę niejednorodnych zasad kwalifikowania uczestników do udziału w Programie, a w 2020 r. - do świadczenia przez wykonawcę usług wsparcia dla jednego beneficjenta, którego, z uwagi na opiekę nad osobą z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności nie należało zakwalifikować do udziału w Programie.

⁵¹ Wymóg określony w dokumentacji o ogłoszeniu otwartego konkursu na realizację zadania publicznego, a także we wniosku o środki z dotacji celowej Funduszu.

⁵² Wyjaśnień udzielała Dyrektor PCPR na podstawie upoważnienia udzielonego przez Starostę.

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1773. Dalej: ufp.

3. Wydatkowanie i rozliczenie środków na realizację wsparcia wytchnieniowego

3.1. W latach 2019-2020 na realizację opieki wytchnieniowej wydatkowano łącznie 237,4 tys. zł, z czego: [1] w 2019 r. – 57,6 tys. zł (w tym 46,0 tys. zł stanowiły środki funduszu, 11,6 tys. zł środki własne Powiatu Polkowickiego), [2] w 2020 r. – 179,8 tys. zł (w tym 143,5 tys. zł środki funduszu oraz 36,0 tys. zł środki własne Powiatu Polkowickiego). Dotacja za 2021 r. nie została rozliczona, gdyż nie upłynął termin wykorzystania środków, natomiast środki w planowanej wysokości, tj. 50,0 tys. zł zostały przekazane na konto Fundacji.

Powiat Polkowicki za lata 2019-2020 zwrócił Wojewodzie w wymaganym terminie łącznie 50,9 tys. zł, z czego 0,5 tys. zł w 2019 r. oraz 50,4 tys. zł w 2020 r. Z uwagi na okres kwalifikowalności kosztów do 31 grudnia 2021 r., do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie rozliczono środków przyznanych Powiatowi Polkowickiemu w 2021 r.

W latach 2019-2021 Powiat Polkowicki nie skorzystał z możliwości wykorzystania środków dedykowanych na koszty obsługi programu w łącznej wysokości 2,4 tys. zł (z czego 0,5 tys. zł w 2019 r. i 1,9 tys. zł w 2020 r.). Przyczyną powyższego był brak precyzyjnych wytycznych na temat wydatków, które przy zlecaniu zadań organizacjom pożytku publicznego można zrefundować z powyższych środków. W związku z powyższym, jak wskazała Dyrektor PCPR, nie wykorzystano przyznanych kwot.

(akta kontroli: t. I str. 12-13, 184-290, 364-571)

3.2. W okresie objętym kontrolą zarówno Powiat Polkowicki, jak i wyłoniony wykonawca, posiadali wyodrębnione rachunki bankowe dedykowane obsłudze środków na realizację Programu, a także wyodrębnioną ewidencję księgową w powyższym zakresie. Wydatki w latach 2019-2020 na realizację Programu w łącznej wysokości 236,8 tys. zł (99,7% wydatków poniesionych na realizację Programu) poniesiono zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo rozliczono. Powyższa kwota wydatkowana była zarówno w 2019 r., jak i 2020 r., w okresie od dnia podpisania umowy pomiędzy Powiatem Polkowickim a Wojewodą do 20 grudnia 2019 r. i 23 grudnia 2020 r. Środki w wysokości 0,5 tys. zł wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem, tj. stanowiły równowartość wynagrodzenia specjalistów udzielających w imieniu wykonawcy wsparcia w wymiarze łącznie 5,5 godziny, osobie, która nie spełniała kryteriów udziału w Programie, wskazanych przez Ministra.

(akta kontroli: t. I str. 339-353, t. II str. 118-134, 143-160)

3.3. Informacja o nazwie Programu, a także o źródłach finansowania opieki wytchnieniowej w Powiecie Polkowickim zamieszczana była w materiałach informacyjnych, m.in. w postaci logotypów jednostek finansujących i realizujących Program, tj. Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Powiatu Polkowickiego, PCPR i Fundacji. W przypadku informacji zamieszczanych przez Fundację wskazywano także przedmiot i cel, na który przekazane zostały środki oraz ich wysokość.

(akta kontroli: t. VI str. 110-287, 299-302, 309-313)

3.4. Sprawozdania z realizacji opieki wytchnieniowej w latach 2019-2020 (oraz zestawienie z realizacji Programu za 2020 r.) zostały przekazane do Wojewody w wyznaczonych terminach, tj. do 30 dni od dnia zakończenia realizacji Programu. Sprawozdanie złożone za 2020 r. wymagało korekty, do złożenia której wezwał Wojewoda. Korekta dotyczyła konieczności rozliczenia jedynie środków

pozyskanych z Funduszu, nie zaś wszystkich środków, w tym własnych Powiatu Polkowickiego, przeznaczonych na realizację Programu. Sprawozdanie za 2019 r. było zgodne z materiałami źródłowymi stanowiącymi podstawę jego sporządzenia. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce termin złożenia sprawozdania za 2021 r. nie upłynął.

Powiat Polkowicki, przekazując Wojewodzie sprawozdania opierał się jedynie na deklaracyjnych danych dostarczonych przez wyłonionego wykonawcę, tzn. weryfikował jedynie poprawność wyliczenia kwot wskazanych w przedłożonych przez wykonawcę sprawozdaniach rocznych (bez przeglądu dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę przygotowania sprawozdań).

(akta kontroli: t. I str. 196-199, 364-373)

3.5. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, realizowane przez Starostwo (PCPR) usługi opieki wytchnieniowej nie były przedmiotem kontroli Wojewody ani żadnego innego organu.

(akta kontroli: t. II str. 102-108)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Rozliczenie środków na realizację przez Fundację usług wsparcia wytchnieniowego nie było weryfikowane przez Powiat Polkowicki w oparciu o dokumentację źródłową. W efekcie dane sprawozdawcze przekazywane do Wojewody wynikały z deklaracji wykonawcy. Przy tym stwierdzono, że środki przeznaczone na realizację Programu w wysokości 0,5 tys. zł wydatkowane zostały niezgodnie z przeznaczeniem, tj. stanowiły równowartość wynagrodzenia specjalistów udzielających w imieniu wykonawcy wsparcia w wymiarze łącznie 5,5 godziny, wypłaconego osobie, która nie spełniała kryteriów udziału w Programie, wskazanych przez Ministra, co skutkuje koniecznością złożenia korekty sprawozdania za 2020 r. oraz zgodnie z art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 upf, koniecznością zwrotu środków (wraz z odsetkami).

Dyrektor PCPR⁵⁴ nie wskazała przyczyn braku kontroli wykonawcy i wyjaśniła, że czynności sprawdzające zaplanowano na 2022 rok, a koordynacją zajmowała się wyłoniona w konkursie ofert Fundacja, która zatrudniała pracownika z odpowiednimi kwalifikacjami do wykonywania zadań koordynatora, tj. w 2019 r. koordynator projektu, w 2020 r. specjalista ds. organizacji usług oraz kierownik projektu, a w 2021 r. kierownik projektu.

(akta kontroli: t. I str. 3-4, 8-9, 15, 174-182, 364-373, 376-383, t. II str. 67-68, 118-134, 143-144, 149-160, 173-175, 198-201, 240,244-249)

Najwyższa Izba Kontroli w odniesieniu do powyższych wyjaśnień przywołuje adekwatnie swoje stanowisko zawarte w opisie nieprawidłowości w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Środki w wysokości 236,8 tys. zł pozyskane w latach 2019-2021 na realizację Programu wydatkowano i rozliczono, w 99,7%, prawidłowo, tj. w wymaganych okresach oraz wg kategorii wydatków wskazanych w Programie. Środki z dotacji w kwocie 0,5 tys. zł zostały wydatkowane niezgodnie z przeznaczeniem. Wymagane programem sprawozdania z realizacji opieki wytchnieniowej złożono terminowo.

⁵⁴ Wyjaśnień udzielała Dyrektor PCPR na podstawie upoważnienia udzielonego przez Starostę Polkowickiego.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi NIK zwraca uwagę, że pomimo braku szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu przygotowania i realizacji Programu, Powiat Polkowicki przystąpił do Programu i był odpowiedzialny za jego prawidłową realizację i rozliczenie. Przekazanie wszystkich obowiązków w zakresie dotyczącym realizacji Programu wyłonionemu wykonawcy usługi, a przy tym brak nadzoru i kontroli dokumentacji źródłowej przyczyniły się do nieprawidłowości na etapie realizacji Programu i rozliczenia środków przeznaczonych na wsparcie wytchnieniowe.
- Wnioski
1. Zwiększenie nadzoru nad sposobem realizacji przez podmiot zewnętrzny usług opieki wytchnieniowej oraz nad dokumentacją źródłową stanowiącą podstawę wydatkowania środków publicznych, w tym m.in. poprzez zapewnienie warunków organizacyjnych w tym zakresie.
 2. Złożenie korekty sprawozdania z realizacji Programu w 2020 r. oraz zwrot, zgodnie z art. 252 ust. 1 pkt 1 i 2 ufp, kwoty 0,5 tys. zł wraz z odsetkami, jako części dotacji wydatkowanej niezgodnie z przeznaczeniem, a także poinformowanie NIK o terminie i ostatecznej wysokości zwróconych środków.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Kontroler
Anna Łuczak
Specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis